

Die Verteidigungspolitik der USA: grundlegende Trends und ihre Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis

Overhaus, Marco

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Overhaus, M. (2015). *Die Verteidigungspolitik der USA: grundlegende Trends und ihre Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis*. (SWP-Studie, 11/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-438862>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marco Overhaus

Die Verteidigungspolitik der USA

Grundlegende Trends und ihre Auswirkungen
auf das transatlantische Verhältnis

S 11
Juni 2015
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen
7	Wahrnehmungen des sicherheitspolitischen Umfelds
9	»Kriegsmüdigkeit« in der amerikanischen Öffentlichkeit
10	Parteipolitik und politische Polarisierung
11	Verteidigungshaushalt
15	Entwicklungstrends in der US-Verteidigungspolitik
15	Aufgabenprioritäten und »Force Planning Construct« der Streitkräfte
18	Streitkräftestrukturen
21	Investitionen in Technologie und Rüstung
22	Overseas Military Posture
26	Fazit
27	Die verteidigungspolitische Rolle der USA in Europa
27	Längerfristige Trends
28	Auswirkungen der Ukraine-Krise und des Konflikts mit Russland
31	Schlussfolgerungen
32	Abkürzungen

*Dr. Marco Overhaus ist stellvertretender Leiter (a.i.)
der SWP-Forschungsgruppe Amerika.*

**Die Verteidigungspolitik der USA.
Grundlegende Trends und ihre Auswirkungen
auf das transatlantische Verhältnis**

2011 gilt vielen als Beginn einer weitreichenden Zäsur in der Verteidigungspolitik der USA. In diesem Jahr trat das Gesetz zur Kontrolle des amerikanischen Haushalts (*Budget Control Act*) in Kraft, das – gemessen an den Höhenflügen in den vorangegangenen Jahren – große Einsparungen im Verteidigungsetat vorsah. Hinter dieser Entwicklung offenbarte sich zugleich ein tiefer Graben zwischen den politischen Parteien in Washington, die sich nicht auf einen Plan zur Sanierung der Staatsfinanzen einigen konnten. Im selben Jahr erklärte die Administration von Präsident Barack Obama die Hinwendung (*pivot*) zum asiatisch-pazifischen Raum zu ihrem zentralen außenpolitischen Ziel; Ende 2011 wurden die US-Truppen fast vollständig aus dem Irak abgezogen. Die amerikanische Öffentlichkeit war angesichts der Verstrickungen ihres Landes in Afghanistan und im Mittleren Osten kriegsmüde geworden. Andrew Krepinevich, Präsident des *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, brachte 2012 in einem Aufsatz für die Zeitschrift »Foreign Affairs« eine in Washington verbreitete Erwartungshaltung auf den Punkt. Das US-Militär, schrieb Krepinevich, stehe vor so dramatischen Veränderungen wie seit Einführung der Nuklearwaffen vor mehr als 60 Jahren nicht mehr.

Die Analyse in der vorliegenden Studie zeigt, dass die amerikanische Verteidigungspolitik durch drei wesentliche Entwicklungstrends geprägt ist, die teilweise schon lange vor 2011 ihren Anfang genommen haben. Insofern muss die Annahme stark relativiert werden, dieses Jahr markiere einen deutlichen Einschnitt. Erstens wurden die innenpolitischen Rahmenbedingungen – öffentliche Meinung, Haltung der Parteien und finanzielle Ausstattung – für das globale militärische Handeln der USA schwieriger. Allerdings bleibt der Einfluss dieser Faktoren auf die amerikanische Verteidigungspolitik insgesamt sehr begrenzt. Zweitens zeichnet sich die Politik Präsident Obamas durch Zurückhaltung beim Einsatz der Streitkräfte im Ausland sowie durch eine Präferenz für den »leichten Fußabdruck« aus. Darunter fällt auch das Bestreben, die Sicherheitskräfte in Partnerländern aufzubauen, um so die Notwendigkeit direkter Militärinterventionen durch die USA zu minimieren.

Drittens verfolgen die USA nicht erst seit Obama eine langfristig angelegte Transformations-Agenda. Diese rückt die technologischen Fähigkeiten zur globalen Machtprojektion in den Mittelpunkt und nimmt dabei Einschnitte beim Umfang der Streitkräfte in Kauf.

Für das transatlantische Verhältnis haben die zu beobachtenden Grundtrends der US-Verteidigungspolitik ambivalente Auswirkungen. Sie bringen sowohl neue Kooperationsmöglichkeiten als auch zusätzliches Konfliktpotential mit sich.

Kollektive Verteidigung und Lastenteilung in der Nato. Der Krieg im Osten der Ukraine und die neue Eiszeit im Verhältnis des Westens zu Russland haben die Bedeutung der amerikanischen Militärpräsenz in Europa wieder deutlich verstärkt. Diese Entwicklungen haben darüber hinaus zu einer Intensivierung der transatlantischen Verteidigungskooperation geführt. Heute scheint die Sorge unbegründet, dass die durch den gemeinsamen Afghanistan-Einsatz gewonnene Interoperabilität zwischen europäischen und amerikanischen Streitkräften nach dem Abzug vom Hindu-kusch verlorengehen könnte. Unter dem Eindruck der Ukraine-Krise hat Washington im Rahmen der *European Reassurance Initiative* sogar zusätzliche Mittel für gemeinsame Übungen im Rahmen der Nato sowie auf bilateraler Ebene bereitgestellt.

Damit steigen in den USA auch die Erwartungen an Deutschland, seine beim Nato-Gipfel von Wales im September 2014 eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen. Dazu gehört, dass Berlin eine Führungsrolle beim Aufbau einer besonders schnellen Nato-Eingreiftruppe übernommen hat. Allerdings sieht Amerika – ungeachtet der Ukraine-Krise – seine zentralen sicherheitspolitischen Prioritäten weiterhin vor allem außerhalb Europas. Das zeigen sowohl die langfristige Ausrichtung der US-Verteidigungspolitik am transformativen Ansatz als auch die Debatte in Washington über den Kampf gegen den »Islamischen Staat« in Syrien und Irak.

Zusammenarbeit beim Aufbau der Kapazitäten in Partnerländern. Die Entwicklungstrends in den USA eröffnen neue Kooperationsmöglichkeiten auch jenseits von Europa. Das gilt insbesondere für die Hilfe beim Aufbau sicherheits- und verteidigungspolitischer Kapazitäten in Partnerländern, nicht zuletzt in Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten. So verfolgen die deutsche Bundesregierung und die Europäische Union unter den Überschriften »Ertüchtigungsinitiative« bzw. *Enable & Enhance Initiative* jeweils grundsätzlich ähnliche Zielsetzungen wie Amerika. Auch die Nato

unterhält Programme im Bereich des *Defense Capacity Building*. Den zahlreichen bilateralen und multilateralen Initiativen fehlt es allerdings oft an funktionaler und geographischer Kohärenz. Ein Hindernis für engere transatlantische Zusammenarbeit bleibt, dass Deutschland und andere EU-Staaten den Kapazitätsaufbau vorwiegend unter dem Blickwinkel regionaler Stabilität und Krisenprävention betrachten, während für die USA weiterhin der Kampf gegen den Terrorismus im Vordergrund steht. Daraus ergeben sich unterschiedliche Sichtweisen in der Frage, welche Akteure als legitime Partner angesehen werden.

Technologie und transatlantische Rüstungskooperation. Der Trend, den quantitativen Umfang der US-Streitkräfte zu reduzieren, um im Gegenzug Mittel für technologische Rüstungsmodernisierung bereitzustellen, hat sich in den USA sowohl unter republikanischer als auch unter demokratischer Ägide fortgesetzt. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung und Beschaffung von möglichst präzisen, weitreichenden und autonomen Waffensystemen, ggf. ergänzt um Tarnkappen-Eigenschaften (*stealth*). Dies ist nicht zuletzt auch eine Antwort auf Chinas militärische Aufrüstung. Die stärkere Betonung technologischer und rüstungspolitischer Modernisierungsprogramme in den USA birgt für das transatlantische Verhältnis die Gefahr, dass bestehende technologische Lücken weiter vergrößert werden. Das gilt insbesondere dann, wenn die Verteidigungsbudgets in Europa weiter sinken. Die Frage lautet, wo solche Lücken tatsächlich entstehen, wo sie im Sinne einer sicherheitspolitischen Arbeitsteilung vielleicht sogar sinnvoll sind und wo sie wiederum ein Hindernis für die Kooperation über den Atlantik hinweg darstellen. Gemeinsame europäische Programme zum Fähigkeitsaufbau – sei es im Rahmen von *Smart Defense*, *Pooling & Sharing* oder dem *Framework Nations Concept* – sollten diesen Aspekt in Zukunft stärker berücksichtigen.

Außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen

Wahrnehmungen des sicherheitspolitischen Umfelds

Im Juni 2011 konkretisierte US-Präsident Obama in einer Fernsehansprache seine Pläne für den Abzug amerikanischer Kampftruppen aus Afghanistan. Er verband damit die bereits zu Beginn seiner Amtszeit geäußerte Erwartung, dass die USA in Zukunft weniger Geld in ausländische Kriege und stattdessen mehr Ressourcen in den Aufbau des eigenen Landes investieren würden: »America, it is time to focus on nation-building here at home.«¹

2015 ist die Hoffnung, Amerika könnte nach Ende der Großeinsätze in Irak und Afghanistan eine »Friedensdividende« einstreichen, vielerorts verflogen. Was die Wahrnehmung des internationalen Umfelds in den USA heute prägt, sind die Expansion des sogenannten Islamischen Staates in Syrien und Irak, der Zusammenbruch staatlicher Ordnungen auch in Libyen und Jemen, die ungewissen Aussichten in Afghanistan, der Krieg im Osten der Ukraine sowie die fortdauernden Spannungen zwischen China und seinen Nachbarn. Dabei lassen sich in der politischen Debatte im Wesentlichen drei Ansätze identifizieren, die jeweils unterschiedliche sicherheits- und verteidigungspolitische Prioritäten nahelegen.

Die erste Perspektive beruht auf der Annahme, dass die USA weiterhin relativ sicher seien. Daraus wird die Forderung abgeleitet, das Land solle sein globales militärisches Engagement stärker einschränken und beim Einsatz eigener Truppen in internationalen Konflikten wesentlich selektiver vorgehen.² In diesem *minimalistischen* Ansatz treffen sich sehr unterschiedliche Denktraditionen. Dem Neorealismus nahestehende Kom-

mentatoren verweisen darauf, dass die USA von keiner anderen Macht direkt bedroht werden und weiterhin über nukleares Abschreckungspotential verfügen. Auch der Terrorismus sei allenfalls eine Residualbedrohung, die kein weltweites Engagement der USA rechtfertige.³ Isolationisten der libertären Tea-Party-Bewegung wollen die Aufmerksamkeit der Politik vor allem nach innen richten und dabei staatliches Handeln auch in der Sicherheitspolitik so weit wie möglich beschneiden. Anhänger der progressiven Linken fordern hingegen einen expansiven Staat, setzen dabei ihre Prioritäten jedoch ebenfalls in der Innenpolitik (Infrastruktur, Bildungswesen, Sozialstaat).⁴ Angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Krisen weltweit geraten die Vertreter des minimalistischen Ansatzes zunehmend in Erklärungsnot.

Der zweite Ansatz lässt sich als *traditionell* bezeichnen, weil er auf Konflikt- und Bedrohungsszenarien beruht, welche bereits die Grundlagen der amerikanischen Verteidigungspolitik in den Dekaden nach 1945 geprägt haben.⁵ Dazu zählen insbesondere die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Korea-Krieges von 1950 bis 1953. Beide Waffengänge hatten einen überwiegend zwischenstaatlichen und symmetrischen Charakter (Aufeinandertreffen regulärer Streitkräfte, relativ eindeutige Frontverläufe). Da es dabei primär um Geländegewinne ging, genoss das Heer gegenüber Marine und Luftwaffe einen besonderen Stellenwert. Masse bzw. Umfang der Streitkräfte waren wichtiger als technologische Überlegenheit. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges gewannen darüber hinaus große und dauerhafte Auslandsbasen in Europa und Nordostasien stark an Bedeutung für die USA.

Der traditionelle Ansatz hat das Ende des Kalten Krieges überdauert. Er wurde 1993 im Rahmen der sogenannten *Bottom-Up Review* (BUR) in einem zentralen Strategiedokument kodifiziert, das die Anpassungen der US-Verteidigungspolitik nach Zusammen-

1 Barack Obama, *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*, Washington, D.C.: The White House, Office of the Press Secretary, 22.6.2011, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>> (Zugriff am 8.4.2015).

2 Für eine umfassendere Darstellung der Debatte über die Einschränkung des außenpolitischen Engagements (*retrenchment*) der USA vgl. Stephen G. Brooks/G. John Ikenberry/William C. Wohlforth, »Don't Come Home, America. The Case against Retrenchment«, in: *International Security*, 37 (Winter 2012/13) 3, S. 7–51.

3 John J. Mearsheimer, »America Unhinged«, in: *The National Interest*, 129 (Januar/Februar 2014), S. 9–30.

4 Bruce W. Jentleson, »Let the »Grand Strategy« Debate Begin«, in: *The Hill* (online), 20.11.2014.

5 Linda Robinson u.a., *Improving Strategic Competence. Lessons from 13 Years of War*, Santa Monica: RAND, 2014, S. 9.

bruch der Sowjetunion beschrieb.⁶ Im Mittelpunkt der militärischen Planungen standen dabei regionale Konflikte wie der Zweite Golfkrieg von 1991 oder die Möglichkeit eines Angriffs von Nord- auf Südkorea.⁷

Auch die Vertreter des traditionellen Ansatzes stehen unter Rechtfertigungsdruck, denn die westliche Sicherheitspolitik wird heute eher durch staatliche Zerfallsprozesse sowie durch asymmetrische Bedrohungen (Terrorismus, organisierte Kriminalität) als durch klassische Kriege zwischen Staaten herausgefordert. Dessen ungeachtet spielt diese Perspektive weiterhin eine wichtige Rolle in der aktuellen amerikanischen Debatte⁸ sowie in Planungsdokumenten der Militärs.⁹

Schließlich ist drittens der *transformative* Ansatz zu nennen. Anders als aus traditioneller Perspektive wird die Hauptbedrohung der USA hier nicht in klassisch-territorialen Konflikten gesehen, sondern in einer zunehmenden Verbreitung militärisch relevanter Technologien unter staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.¹⁰ Darunter fallen Mittel zur Kontrolle von Cyber- und Weltraum, integrierte Luftverteidigung, immer zielgenauere ballistische Raketen sowie unbemannte Systeme.¹¹ Durch die Verbreitung dieser Technologien, so die Befürchtung, drohen die USA sowohl den Zugang zu kritischen Weltregionen und globalen Räumen (Anti-Access) als auch Handlungsmöglichkeiten in ihren jeweiligen Operationsgebieten

(Area Denial) zu verlieren.¹² Ziel der amerikanischen Verteidigungspolitik müsse es sein, die Fähigkeit zur globalen Machtprojektion zu sichern.

Deshalb ist nach dieser Sichtweise die Entwicklung eigener technologischer Fähigkeiten (strategische Distanzwaffen wie z.B. Bomber, unbemannte Systeme, Cyber- und Weltraumwaffen) wichtiger als die Aufrechterhaltung umfangreicher Streitkräftestrukturen. Marine und Luftwaffe haben gegenüber den Landstreitkräften eine größere Bedeutung als beim traditionellen Ansatz.¹³ Der transformative Ansatz prägt die von Obama betriebene Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum, doch er spielte auch schon für die verteidigungspolitische Programmatik früherer Administrationen eine wichtige Rolle. Das gilt insbesondere für die Jahre von 2002 bis 2006, als das Pentagon von Donald Rumsfeld geführt wurde.¹⁴

Ähnlich wie der traditionelle Ansatz bietet die Transformations-Agenda nur unzureichende Antworten darauf, wie mit der sicherheitspolitischen Herausforderung durch den Zerfall der staatlichen und regionalen Ordnungen in Afrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten umzugehen ist. Denn die Ursachen dieser Prozesse liegen weniger in der Verbreitung neuer Technologien als in der Erosion legitimer politischer Ordnungen.

Die geschilderten Ansätze legen auch unterschiedliche Schlüsse und Prioritäten nahe, wenn es darum geht, Antworten auf die Krise der europäischen Sicherheitsordnung und auf die massive Verschlechterung der Beziehungen mit Russland zu finden. Dabei ist jedoch klar, dass die Entwicklung in Europa seit Anfang 2014 für die USA nur eine von mehreren sicherheitspolitischen Problemlagen darstellt. Aus Sicht Deutschlands und anderer EU-Staaten rüttelt der Krieg in der Ukraine an den Grundfesten der eigenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf Amerika trifft das nicht zu.

⁶ Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, Washington, D.C., Oktober 1993.

⁷ Die *Bottom-Up Review* benannte zwar auch Risiken für die USA durch zerfallende Staaten und innerstaatliche Konflikte. Sie sollten für die amerikanischen Streitkräfte jedoch nicht strukturbestimmend sein. Peacekeeping-Einsätze sind aus dieser Sicht zweitrangig.

⁸ So kam beispielsweise ein vom US-Kongress eingesetztes Expertengremium zur Bewertung der *Quadrennial Defense Review* (QDR) von 2014 zu dem Schluss, dass die USA weiterhin über »substantielle Landstreitkräfte« verfügen müssten und sich nicht allein auf die Möglichkeit von Luftschlägen oder Spezialoperationen verlassen dürften. National Defense Panel, *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future. The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review* (Advance Copy), Washington, D.C., Juli 2014, S. 44.

⁹ Dies gilt vor allem für das amerikanische Heer. Vgl. hierzu United States Army, *Win in a Complex World. The U.S. Army Operating Concept*, Washington, D.C., 31.10.2014.

¹⁰ Department of Defense, *Joint Operational Access Concept* (JOAC), Washington, D.C., Januar 2012, S. ii; »North America«, in: *The Military Balance 2013*, London: International Institute for Strategic Studies, 2013, S. 49–88 (51).

¹¹ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington, D.C., März 2014, S. 6f.

¹² Andrew Krepinevich, Jr., »Strategy in a Time of Austerity. Why the Pentagon Should Focus on Assuring Access«, in: *Foreign Affairs* (Online), November/Dezember 2012.

¹³ Barry M. Blechman u.a., *Strategic Agility: Strong National Defense for Today's Global and Fiscal Realities. A Summary of the Findings of the Defense Advisory Committee*, Washington, D.C.: Stimson Center, September 2013.

¹⁴ Thomas Rid, »Militär«, in: Simon Koschut/Magnus Kutz (Hg.), *Die Außenpolitik der USA. Theorie – Prozess – Politikfelder – Regionen*, Opladen 2012, S. 107–115 (111).

»Kriegsmüdigkeit« in der amerikanischen Öffentlichkeit

Die wachsende Skepsis der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber militärischen Interventionen in Folge der Kriege in Irak und Afghanistan wird weiterhin als ein wesentlicher innenpolitischer Faktor angeführt, der den sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielraum des US-Präsidenten beschränkt. So meinten im Oktober/November 2013 nicht weniger als 92 Prozent der außenpolitischen Eliten des Landes, in der breiten Bevölkerung habe die Unterstützung für eine aktive Rolle Amerikas in der Welt abgenommen.¹⁵

Tatsächlich gibt es Anzeichen dafür, dass die Öffentlichkeit in den USA sich stärker als noch vor einigen Jahren durch eine Binnenorientierung auszeichnet, dass es immer mehr Zuspruch findet, die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik an engen »nationalen Interessen« auszurichten, und dass die globalen Handlungsmöglichkeiten des Landes pessimistischer gesehen werden. 2013 meinten laut einer Umfrage 52 Prozent der Bürger, die USA sollten sich auch bei ihrem internationalen Engagement in erster Linie um die eigenen Belange kümmern (»should mind their own business internationally«). Das war der höchste Wert, seit diese spezifische Frage 1964 erstmals gestellt wurde.¹⁶ Darüber hinaus meinten 80 Prozent der Befragten, die Vereinigten Staaten sollten sich auf die Probleme zu Hause statt jene im Ausland konzentrieren – 11 Prozentpunkte mehr als noch 2003.

Allerdings sprechen drei Gründe dagegen, dass die Einstellungen in der breiteren Bevölkerung dem verteidigungspolitischen Handeln der US-Administration wesentliche Beschränkungen auferlegen. Erstens ist die öffentliche Meinung – soweit sie sich in Umfragen spiegelt – oft widersprüchlich oder zumindest durch Ambivalenzen gekennzeichnet. Obwohl die Mehrheit der Amerikaner eine verstärkte Besinnung auf innenpolitische Probleme unterstützt, meinten 54 Prozent bei einer Umfrage von August 2014, dass Präsident Obama in seiner Außen- und Sicherheitspolitik nicht hart genug vorgehe (»is not tough enough in his approach on foreign policy and national security

issues«). Lediglich 3 Prozent vertraten die gegenteilige Auffassung.¹⁷

Zweitens können externe Entwicklungen und einzelne Ereignisse in kurzer Zeit große Verschiebungen im Meinungsbild der Bevölkerung bewirken. Noch im November 2013 vertraten lediglich 17 Prozent der befragten Amerikaner die Meinung, die USA würden zu wenig tun, um globale Probleme zu lösen, während 51 Prozent sagten, die USA täten zu viel. Weniger als ein Jahr später meinten 31 Prozent der Befragten, die USA unternähmen zu wenig, und nur noch 39 Prozent meinten, sie täten zu viel. Besonders augenfällig waren die Verschiebungen bei Republikanern, die der Tea-Party nahestehen.¹⁸ Die Ereignisse in der Ukraine und im Irak, die das Jahr 2014 bestimmt hatten, dürften ein wesentlicher Grund für diese Veränderungen gewesen sein.

Gerade singuläre Ereignisse können – medial verstärkt – eine unmittelbare Wirkung entfalten. So hat die Enthauptung des US-Journalisten James Foley im August 2014 die öffentliche Meinung klar zugunsten eines militärischen Eingreifens im Irak durch Luftschläge beeinflusst.¹⁹ Dies gilt sowohl für Anhänger der Demokraten als auch für jene der Republikaner.

Drittens verändern sich Haltungen in der Bevölkerung unter dem Einfluss politischer Entscheidungen. Will der amerikanische Präsident militärisch handeln, kann er öffentliche Unterstützung mobilisieren, indem er auf die Bedrohung nationaler Sicherheitsinteressen verweist. Dass sich dabei ein *Rally around the flag*-Effekt einstellt, ließ sich im Zusammenhang mit Militärinterventionen der USA immer wieder beobachten – in den Fällen Irak/Syrien 2014, Libyen 2011, Irak 2003, Afghanistan 2001, Kosovo 1999, Somalia 1993 und Irak 1991.²⁰ Der Präsident verliert diese Unterstützung, wenn das jeweilige militärische Eingreifen über längere Zeit nicht die gewünschten Erfolge bringt. Dessen ungeachtet bleibt die öffentliche Meinung eine wandelbare Rahmenbedingung, die dem jeweiligen US-Präsidenten viel Flexibilität und Freiräume lässt.

¹⁵ Befragt wurden die Mitglieder des *Council on Foreign Relations* (CFR). Pew Research Center for the People & the Press, *Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips. America's Place in the World 2013*, Washington, D.C., 3.12.2013, S. 7f.

¹⁶ Ebd., S. 52.

¹⁷ Pew Research Center for the People & the Press, *As New Dangers Loom, More Think the U.S. Does »Too Little« to Solve World Problems*, 28.8.2014.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Pew Research Center for the People & the Press, *Support for U.S. Airstrikes in Iraq; Concern about Getting Too Involved*, Washington, D.C., 18.8.2014; Gallup, *Slightly Fewer Back ISIS Military Action vs. Past Actions*, Washington, D.C., 23.9.2014, <www.gallup.com/poll/177263/slightly-fewer-back-isis-military-action-past-actions.aspx> (Zugriff am 26.2.2015).

²⁰ Gallup, *Slightly Fewer Back ISIS Military Action* [wie Fn. 19].

Parteipolitik und politische Polarisierung

Die politische Polarisierung in den USA steht für den Prozess einer Lagerbildung zwischen Demokraten und Republikanern. Beide Parteien haben sich in zentralen wirtschaftlichen, fiskalischen sowie gesellschaftspolitischen Fragen zunehmend nach innen homogenisiert und gleichzeitig immer stärker entlang ideologischer Linien von der jeweils anderen Seite abgegrenzt. Diese Entwicklung lässt sich bereits seit den 1960er Jahren beobachten. Sie hat sich in jüngster Zeit jedoch erheblich verschärft²¹ und während der Amtszeit von Präsident Obama zu Regierungsblockaden geführt.²² Kongressabgeordnete, die inhaltliche Schnittmengen mit der jeweils anderen Partei aufweisen, haben an Einfluss verloren oder sind abgewählt worden. Das gilt beispielsweise für viele konservative Demokraten der sogenannten *Blue Dog Coalition* bei den Kongresswahlen von 2010²³ – zu einem Zeitpunkt also, da die erzkonservative Tea-Party-Bewegung ihren Aufstieg feierte und damit die Republikanische Partei immer stärker nach rechts drängte.²⁴

Die Polarisierung betrifft in erster Linie innen- und gesellschaftspolitische Fragen. Nicht so eindeutig zu identifizieren sind dagegen die Auswirkungen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik.²⁵ Am ehesten ist dies noch im Bereich der Haushaltsgesetzgebung und damit der Mittelausstattung für die US-Streitkräfte möglich. Da sich Demokraten und Republikaner seit nunmehr vier Jahren nicht auf einen grundlegenden Kompromiss zum Abbau des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes einigen können, drohen dem amerikanischen Militär größere finanzielle

Einschnitte im Zuge des sogenannten Sequesters (vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt).

In den vergangenen Jahren hat sich zudem der Trend verstärkt, dass der Kongress die Macht des Präsidenten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik über den Hebel der Haushaltsgesetzgebung einzuhegen sucht. Die Legislative koppelt dabei zum Teil sehr spezifische Forderungen und Prioritäten an die Bewilligung des Militärbudgets.²⁶ Häufig spiegeln diese Bedingungen allerdings weniger ideologische Parteipräferenzen wider als vielmehr handfeste materielle Interessen der einzelnen Abgeordneten in ihren jeweiligen Wahlkreisen.

Ein weiterer Bereich, auf den die parteipolitische Polarisierung zumindest mittelbar Einfluss nimmt, sind Auslandseinsätze der US-Streitkräfte. Hier wird das ambivalente Kompetenzgefüge zwischen Präsident und Kongress besonders deutlich.²⁷ Der Präsident ist laut Verfassung der Oberkommandierende der Streitkräfte; der Kongress hat dagegen das alleinige Recht, den Krieg zu erklären und die Streitkräfte aufzustellen und zu unterhalten.²⁸

Demokraten und Republikaner vertreten traditionell unterschiedliche Standpunkte, wenn es um den Einsatz des US-Militärs geht. Generell gilt, dass die Demokraten innenpolitischen Problemen und – auf außenpolitischem Feld – der Diplomatie Vorrang einräumen, während Republikaner tendenziell der nationalen Sicherheit und dem Militärischen eine höhere Bedeutung beimessen. Führende Vertreter der Republikanischen Partei haben Obama denn auch wiederholt für seine vermeintliche Zögerlichkeit beim Einsatz militärischer Mittel scharf kritisiert²⁹ – etwa als es um den Zeitplan für den Abzug amerikanischer Kampftruppen aus Afghanistan³⁰ oder um den Einsatz von

²¹ Pew Research Center for the People & the Press, *Political Polarization in the American Public*, Washington, D.C., Juni 2014.

²² Henriette Rytz, »Die politische Handlungsfähigkeit: Blockade in Washington«, in: Stormy-Annika Mildner/Henriette Rytz/Johannes Thimm, *State of the Union. Innenpolitische und binnenwirtschaftliche Herausforderungen für die Führungsrolle der USA in der Welt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012 (SWP-Studie 16/2012), S. 50–70 (50).

²³ Ebd., S. 53.

²⁴ Torben Lütjen, »Divided We Stand: Warum Amerika so gespalten ist«, in: Peter Lösche/Anja Ostermann (Hg.), *Die Ära Obama. Erste Amtszeit*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2012, S. 121–143 (122).

²⁵ Christian Lammert, »Kongress«, in: Koschut/Kutz (Hg.), *Die Außenpolitik der USA* [wie Fn. 14], S. 63. Ein leitender Mitarbeiter des Streitkräfte-Ausschusses im Repräsentantenhaus meint sogar, 90 Prozent der in diesem Gremium behandelten Fragen seien zwischen Republikanern und Demokraten eher unstrittig. Telefon-Interview am 8.10.2014.

²⁶ Michael Foley, »The Foreign Policy Process: Executive, Congress, Intelligence«, in: Michael Cox/Doug Stokes (Hg.), *US Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2012, S. 112–129 (119).

²⁷ Vgl. Herbert Dittgen, »Präsident und Kongress im außenpolitischen Entscheidungsprozess«, in: Wolfgang Jäger/Christoph M. Haas (Hg.), *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*, München/Wien 2007, S. 395–419.

²⁸ Foley, »The Foreign Policy Process« [wie Fn. 26], S. 118, 124f.

²⁹ Justin Sink, »Obama Guards His Legacy«, in: *The Hill* (online), 28.5.2014; Martin Matishak, »Boehner: Obama Is an ›Anti-war President‹«, in: *The Hill* (online), 26.3.2015.

³⁰ Martin Matishak, »McCain: Obama Should Ditch ›Calendar-driven‹ Afghan Withdrawal«, in: *The Hill* (online), 29.12.2014; Jesse Byrnes, »Boehner Warns Obama on Afghanistan Strategy«, in: *The Hill* (online), 30.12.2014.

US-Bodentruppen gegen den »Islamischen Staat« in Irak und Syrien ging.³¹

Nach den Zwischenwahlen zum Kongress im November 2014 hat sich der Graben zwischen Demokraten und Republikanern mit Blick auf US-Militäreinsätze zunächst weiter vergrößert. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass durch die Wahlen die verteidigungspolitischen Falken bei den Republikanern gegenüber den »Fiskalkonservativen« sowie den Isolationisten der Tea-Party-Bewegung gestärkt wurden.³² Exemplarisch ablesen lässt sich der Konflikt daran, dass sich der Kongress bislang nicht auf die Neuformulierung der Resolutionen von 2001 und 2002 einigen konnte, auf die Präsident Obama sein militärisches Eingreifen in Irak und Syrien seit 2014 stützt.³³ Die von Obama im Februar 2015 eingebrachte Version einer *Authorization for Use of Military Force* (AUMF) wird von Demokraten abgelehnt, weil sie nicht ausdrücklich den Einsatz von US-Bodentruppen im Irak oder in Syrien ausschließt. Republikaner befürchten dagegen, dass dem Präsidenten durch die AUMF zu viele Handlungsrestriktionen auferlegt werden.

Angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Krisen könnten die Fronten in Zukunft allerdings wieder aufweichen. So hat der Präsident bereits den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan verlangsamt und die Zahl der Truppen im Irak erhöht. Die bislang dominierende Präsidentschaftskandidatin der Demokraten für die Wahlen im November 2016, Hillary Clinton, gilt als ausgewiesene Interventionistin. Die republikanischen Kandidaten, die wie Ted Cruz oder Rand Paul in der Vergangenheit eher für militärische Zurückhaltung eintraten, haben ihre Position unter dem Eindruck der Krisen teilweise revidiert. Insgesamt zeichnet sich somit ab, dass sich das innenpolitische Spektrum in den USA wieder stärker zugunsten eines direkten militärischen Eingreifens in Krisenregionen

verschiebt.³⁴ Politische Mehrheiten für eine Rückkehr zur militärischen Aufstandsbekämpfung sowie zum *nation-building by force* wie im Irak vor 2011 und in Afghanistan bis 2014 sind allerdings auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Die Differenzen zwischen Demokraten und Republikanern sind bei Grundsatzfragen der US-Verteidigungspolitik, die einen eher längerfristigen Bezugsrahmen haben, wesentlich schwächer ausgeprägt als bei der Entscheidung über den Einsatz von US-Streitkräften im Ausland. Dementsprechend hat der Trend zur parteipolitischen Polarisierung hier keine unmittelbaren Folgen. Das betrifft die Ausrichtung der Streitkräftestrukturen, Investitionen in militärische Zukunftstechnologien, die Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum oder auch die verteidigungspolitische Rolle Amerikas in Europa. Wenn es darum geht, finanzielle Einschnitte im Verteidigungshaushalt zu vermeiden, steht Präsident Obama zudem vielen republikanischen Abgeordneten näher als den Vertretern seiner eigenen Partei.

Verteidigungshaushalt

Vor dem Hintergrund des wachsenden Haushaltsdefizits und des hohen nationalen Schuldenstands haben US-Regierung und Kongress 2011 damit begonnen, den amerikanischen Verteidigungsetat einer Schrumpfkur zu unterziehen. Die Kürzungen spiegeln einerseits einen natürlichen Zyklus in den Militärausgaben wider, nachdem die USA ihre großen Kriege in Irak und Afghanistan für beendet erklärt haben. Darüber hinaus sind die Einschnitte aber auch, wie oben beschrieben, das Ergebnis einer politischen Blockade in Washington.

Das Gesetz zur Sanierung des US-Haushalts von 2011 (*Budget Control Act*) sah über einen Zeitraum von zehn Jahren zunächst etwa 487 Milliarden US-Dollar an Einsparungen im Verteidigungshaushalt vor.³⁵

³¹ Jan Joel Andersson, *US Defence after the Mid-term Elections*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), November 2014 (EUISS Alert Nr. 50); John M. Donnelly, »Thornberry Urges Obama to »Look At« Sending Ground Troops to Syria«, in: *Congressional Quarterly (CQ) News* (online), 23.1.2015.

³² Gillian Roberts, »A New Defense-Hawk Era for the GOP?«, in: *CQ News* (online), 30.3.2015.

³³ David Nakamura, »White House's Legal Rational for Air strikes in Syria Comes under Scrutiny«, in: *Washington Post* (online), 10.11.2014. Für eine weitergehende Analyse zu dem Thema vgl. Matthew C. Weed, *A New Authorization for Use of Military Force against the Islamic State: Issues and Current Proposals in Brief*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 20.2.2015 (CRS Report).

³⁴ Alle Kandidaten, die bis dato ihre Ambitionen für das Amt des Präsidenten erklärt haben, zeichnen sich durch einen robusten Interventionismus aus, so die Einschätzung des »Economist«. Siehe »Defending America«, in: *The Economist*, 19.3.2015.

³⁵ Die Angaben beziehen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf den Etatposten der »nationalen Verteidigung«. Dazu zählen der Haushalt des US-Verteidigungsministeriums, der dem Energieministerium zugeordnete Etat für den Unterhalt der Nuklearwaffen sowie weitere Etatposten für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei anderen Ministerien.

Dasselbe Gesetz schreibt darüber hinaus zusätzliche Ausgaben-Obergrenzen (*budget caps*) fest. Werden diese überschritten, drohen weitere Kürzungen nach der »Rasenmäher-Methode«, die alle Ausgabenposten gleichermaßen betreffen. Dieser Sequester sollte die Ausgaben für die Verteidigung um weitere 500 Milliarden US-Dollar reduzieren, ebenfalls über einen Zeitraum von zehn Jahren verteilt. Die im *Budget Control Act* von 2011 vorgesehenen Kürzungen von insgesamt knapp einer Billion US-Dollar bezogen sich allerdings auf die 2012 vom Weißen Haus anvisierte Entwicklung des Budgets, das damals noch deutlich wachsen sollte. Die realen Einschnitte wären somit weniger dramatisch.

Der Sequester hat erstmals im April 2013 tatsächliche Kürzungen beim Verteidigungshaushalt erzwungen, und zwar in Höhe von 37 Milliarden US-Dollar.³⁶ Dies führte zu kurzfristigen Einsparungen bei militärischen Übungen und Instandsetzungsmaßnahmen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit laufenden Einsätzen wie in Afghanistan standen. In den Haushaltsjahren 2014 und 2015 dagegen gelang im Kongress ein überparteilicher Kompromiss, der es ermöglichte, den Sequester für diese Zeit größtenteils auszusetzen.

Für das Haushaltsjahr 2015 bewilligte der Kongress einen Verteidigungshaushalt in Höhe von 554 Milliarden US-Dollar. Darin enthalten sind das Grundbudget des Pentagons sowie das Sonderbudget, aus dem die laufenden Einsätze in Afghanistan und später im Irak finanziert worden sind (*Overseas Contingency Operations, OCO-Budget*). Der Verteidigungsetat für 2015 ist um 18 Milliarden US-Dollar niedriger als jener von 2014, wobei der Löwenanteil dieser Kürzungen zulasten des OCO-Etats geht.³⁷

Jeder Budgetantrag des US-Präsidenten enthält eine Projektion der Verteidigungsausgaben über die nächsten fünf Jahre, auch wenn der Kongress am Ende jeweils nur den Etat für das aktuelle Haushaltsjahr bewilligt. Für die Phase 2016–2020 sieht der Haushaltsentwurf vom Februar 2015 Verteidigungsausgaben

vor, die um stattliche 155 Milliarden US-Dollar über den im *Budget Control Act* festgeschriebenen Obergrenzen liegen würden.³⁸ Die Regierung in Washington spekuliert also darauf, dass der Sequester in Zukunft nicht mehr zum Tragen kommen wird. Das ist jedoch eine riskante Annahme, denn zahlreiche Beobachter halten eine Einigung zwischen Republikanern und Demokraten auf einen Haushaltskompromiss für eher unwahrscheinlich, zumindest was den Zeitraum bis zu den nächsten Kongress- bzw. Präsidentschaftswahlen 2016 betrifft.³⁹

Eine objektive Einschätzung, ob die USA »zu viel« oder »zu wenig« für ihre Verteidigung ausgeben, ist unmöglich. Die Bewertung hängt einerseits von zahlreichen politischen Annahmen darüber ab, welchen Bedrohungen das Land gegenübersteht, mit welchen Strategien darauf am besten zu reagieren ist und welche militärischen Fähigkeiten dazu notwendig sind. Andererseits kommt es darauf an, welche Zeiträume und welche Indikatoren jeweils miteinander verglichen werden.

Die im *Budget Control Act* von 2011 beschlossenen Kürzungen erscheinen dann dramatisch, wenn sie in Bezug zu den historischen Höchstständen gesetzt werden, die sich zwischen 2001 bis 2010 aufgebaut hatten. So verringerte sich der US-Verteidigungshaushalt (Pentagon-Budget und OCO) von 2010 bis 2014 um mehr als 20 Prozent.⁴⁰ Sollte der Sequester voll umgesetzt werden, liefe dies bis 2021 auf eine Minderrung um 33 Prozent gegenüber 2010 hinaus.⁴¹ Gemessen an längeren Zeitspannen bleibt der Verteidigungsetat jedoch auch nach den anvisierten Kürzungen hoch, wie Graphik 1 verdeutlicht.

Ebenfalls wichtig bei der Bewertung ist die Wahl des Indikators. Die Entwicklung der Ausgaben für die nationale Verteidigung in absoluten und inflationsbereinigten Zahlen erzählt eine andere Geschichte als die Entwicklung der Ausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung der USA (Bruttoinlandsprodukt, BIP). Gemessen an absoluten, inflationsbereinigten

³⁶ Cindy Williams, »Accepting Austerity. The Right Way to Cut Defense«, in: *Foreign Affairs* (online), November/Dezember 2013.

³⁷ Janine Davidson, »With Final FY15 Defense Budget, the Devil's in the Details«, *Council on Foreign Relations Blog*, 18.12.2014, <<http://blogs.cfr.org/davidson/2014/12/18/with-final-fy15-defense-budget-the-devils-in-the-details/>> (Zugriff am 8.1.2015); John T. Bennett, »After Dramatic Day, House Approves \$554B for Pentagon«, in: *Defense News* (online), 11.12.2014.

³⁸ Paul McLeary, »DoD Request Blows by Budget Caps«, in: *Defense News* (online), 2.2.2015.

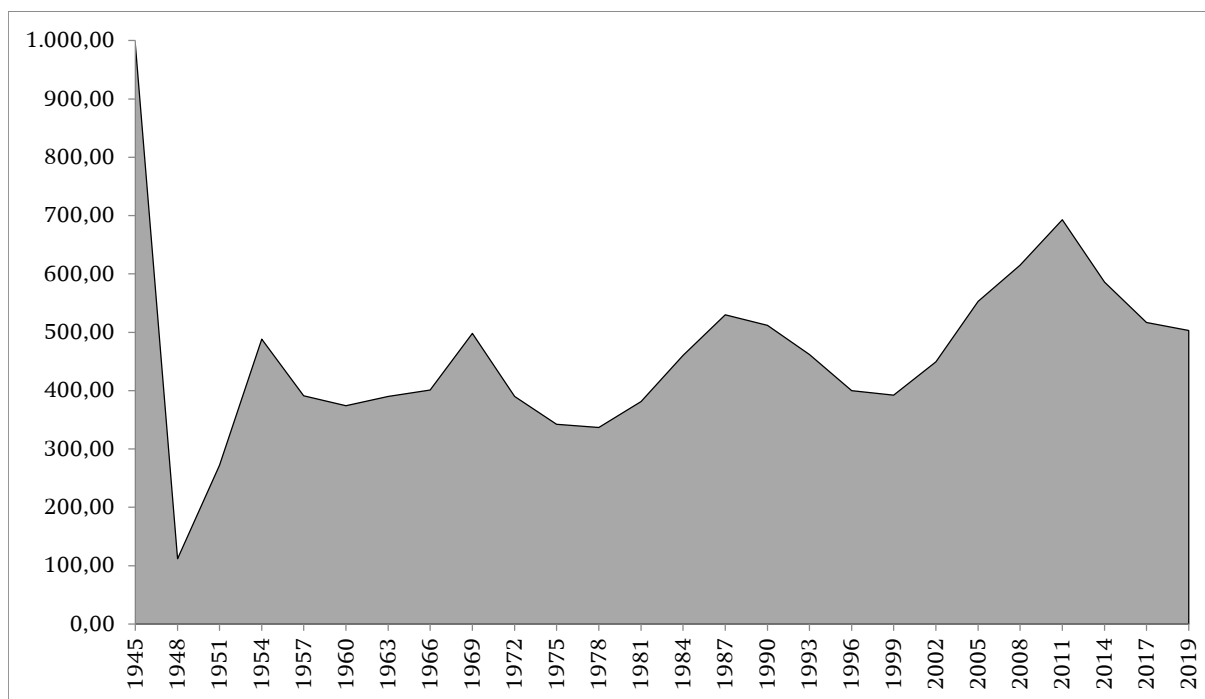
³⁹ Sandra I. Erwin, »On Third Anniversary of Budget Control Act, Fallout Still Unclear«, in: *National Defense Magazine* (online), 29.7.2014.

⁴⁰ Todd Harrison, *Analysis of the FY 2015 Defense Budget*, Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Analysis, 2014, S. 15.

⁴¹ Jacob Stokes/Nora Bensahel, *NATO Matters. Ensuring the Value of the Alliance for the United States*, Washington, D.C.: Center for a New American Security (CNAS), Oktober 2013 (CNAS Policy Brief), S. 2.

Graphik 1:

Verteidigungsausgaben der USA 1945–2019 in absoluten Zahlen (in Milliarden US-Dollar),
inflationbereinigt (Basisjahr 2009)



Quelle: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). National Defense Budget Estimates for FY 2015. April 2014, S. 245ff. <http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2015/FY15_Green_Book.pdf> (Zugriff am 4.6.2015). Die Daten beziehen sich auf die Haushaltsfunktion 050 (»Nationale Verteidigung«). Für eine Definition dieses Postens vgl. Fußnote 35. Die Werte für die Jahre 2015 bis 2019 sind Projektionen auf Grundlage des Budgetantrags der Regierung für das Haushaltsjahr 2015.

Zahlen waren die Ausgaben 2014 noch immer höher als in jedem anderen Jahr zwischen 1946 und 2007. Das bedeutet, dass Amerika 2014 noch immer mehr Geld für seine Verteidigung ausgab als während des Korea-Kriegs in den 1950er Jahren, des Vietnamkriegs in den 60er und 70er Jahren oder der massiven Aufrüstungsphase unter Präsident Ronald Reagan in den 80er Jahren. Die USA verfügen noch immer über einen größeren Militärhaushalt als die neun Länder mit den nächstgrößten Etats zusammengekommen.⁴²

Ein Blick auf die historische Entwicklung der Verteidigungsausgaben als Anteil an der Wirtschaftskraft zeigt – anders als bei den absoluten Zahlen – einen langfristigen Abwärtstrend, der selbst durch die enormen Steigerungen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 nicht gebrochen wurde. Nach Umsetzung der nun vorgesehenen Kürzungen werden die

USA, gemessen an ihrem BIP, so wenig Geld für Verteidigung ausgeben wie nie zuvor seit Ende des Zweiten Weltkriegs. 2012 flossen 4 Prozent des amerikanischen BIP in die Verteidigung (inklusive OCO-Etat).⁴³ Bis 2023 werden es nach Schätzungen des *Congressional Budget Office* weniger als 3 Prozent sein.⁴⁴ Zum Vergleich: Während des Korea-Krieges 1952 lag die Ziffer kurzzeitig bei knapp 11 Prozent, in den 1960er Jahren waren es noch 8 bis 9 Prozent, und in den 1970er Jahren lag die Spanne zwischen 4,5 und 7,3 Prozent.⁴⁵

Bei Einschätzung der längerfristigen Folgen der Etat-Entwicklung in den USA ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Ausgaben des Pentagons wesentlich

⁴² »Chapter Two: Comparative Defence Statistics«, in: *The Military Balance*, 115 (2015) 1, S. 21–28 (21).

⁴³ *National Defense Budget Estimates for FY 2015*, Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), April 2014, S. 260ff.

⁴⁴ *Updated Budget Projections: Fiscal Years 2013 to 2023*, Washington, D.C.: Congressional Budget Office, Mai 2013, S. 12.

⁴⁵ *National Defense Budget Estimates for FY 2015* [wie Fn. 43], S. 260ff.

stärker gestiegen sind als die allgemeine Inflationsrate. Dies betrifft sowohl die Aufwendungen für das zivile und militärische Personal als auch jene für Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern. So nahmen die Kosten für Gehälter und soziale Leistungen an Soldaten zwischen 2001 und 2011 um fast 50 Prozent zu.⁴⁶ Personalausgaben beanspruchen damit fast die Hälfte des Pentagon-Etats.⁴⁷ Wegen des Modernisierungsstaus seit Mitte der 1980er Jahre⁴⁸ sowie des hohen Materialverschleißes bei den Kriegen in Irak und Afghanistan seit 2001⁴⁹ besteht zudem ein hoher Investitionsbedarf für die Streitkräfte. Gleichzeitig sind die Beschaffungskosten für Rüstungsgüter durch die Komplexität technologischer Entwicklungen und die Vielzahl der unterschiedlichen Anforderungen in den Teilstreitkräften ebenfalls stark gestiegen.⁵⁰ Schließlich ist fraglich, ob das Pentagon tatsächlich, wie angekündigt, in den kommenden Jahren bis zu 200 Milliarden US-Dollar⁵¹ durch effizienzsteigernde Reformen wird einsparen können (mit Abbau von zivilem Personal, Reduktion überschüssiger Militärbasen in den USA und Übersee, Begrenzung von Lohnsteigerungen, Managementverbesserungen bei Rüstungsprojekten).⁵²

Sinkende finanzielle Ressourcen und steigende Ausgaben schränken ohne Zweifel den Handlungsspielraum der US-Verteidigungspolitik ein. Aus Sicht des Pentagons gibt es dennoch keinen Grund für Alarmismus.⁵³ Gemessen in absoluten Beträgen bleibt das Budget auf historisch hohem Niveau. Zugleich zeigt

die Entwicklung der Verteidigungsausgaben im Verhältnis zur amerikanischen Wirtschaftsleistung, dass sich das Land im Falle einer akuten Bedrohung sogar einen wesentlich höheren Verteidigungsetat leisten könnte. Von einer ökonomischen Überforderung, wie sie den Abstieg von Großmächten in der europäischen Geschichte stets gekennzeichnet hat,⁵⁴ kann im Falle der USA bislang also keine Rede sein.

⁴⁶ Krepinovich, »Strategy in a Time of Austerity« [wie Fn. 12].

⁴⁷ Harrison, *Analysis of the FY 2015 Defense Budget* [wie Fn. 40], S. 2; David W. Barno/Nora Bensahel/Jacob Stokes u.a., *The Seven Deadly Sins of Defense Spending*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Juni 2013 (Responsible Defense Series Report), S. 28.

⁴⁸ Michael E. O'Hanlon, *Healing the Wounded Giant. Maintaining Military Preeminence while Cutting the Defense Budget*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013, S. 48.

⁴⁹ Travis Sharp, »Over-promising and Under-delivering? Ambitions and Risks in US Defence Strategy«, in: *International Affairs*, 88 (2012) 5, S. 975–991 (989).

⁵⁰ Barno u.a., *The Seven Deadly Sins of Defense Spending* [wie Fn. 47], S. 21.

⁵¹ Krepinovich, »Strategy in a Time of Austerity« [wie Fn. 12].

⁵² Sidney E. Dean, »Balanceakt im Pentagon. Truppenreduzierungen und selektive Beschaffungspläne«, in: *Europäische Sicherheit & Technik*, April 2014, S. 43ff (44); *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. XI.

⁵³ Für eine ähnliche Einschätzung vgl. Johannes Thimm, »Die Entwicklung des Verteidigungshaushalts und der militärischen Fähigkeiten«, in: Mildner/Rytz/Thimm, *State of the Union* [wie Fn. 22], S. 33–49 (33).

⁵⁴ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1989.

Entwicklungstrends in der US-Verteidigungspolitik

Die Rahmenbedingungen definieren die Möglichkeiten und Grenzen des Umfelds, in dem verteidigungspolitische Entscheidungen getroffen werden. Wie die Analyse zeigt, haben innenpolitische Elemente den Handlungsspielraum der US-Regierung zunehmend beeinträchtigt. Faktoren wie die Polarisierung zwischen demokratischer und republikanischer Partei oder die finanziellen Einschnitte beim Pentagon erscheinen dennoch nicht als eine prägende Determinante der US-Verteidigungspolitik.

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Entwicklungstrends in vier Kernbereichen der konventionellen (also nichtnuklearen) US-Verteidigungspolitik untersucht: Aufgabenschwerpunkte des Militärs, Streitkräftestrukturen, Investitionen in Technologie und Rüstung sowie die Auslandspräsenz der Streitkräfte. Der Bereich der Atomwaffen bleibt in dieser Studie ausgeklammert.

Aufgabenprioritäten und »Force Planning Construct« der Streitkräfte

Eine wesentliche Grundlage der sicherheits- und verteidigungspolitischen Strategie der USA ist der Aufgabenkatalog bzw. das *Force Planning Construct* (FPC). Dieses gibt auf strategisch-politischer Ebene Auskunft darüber, welche Zahl und Art von Missionen die US-Streitkräfte sollen durchführen können. Auf Basis des FPC plant das Verteidigungsministerium die Streitkräftestrukturen.⁵⁵

Die Obama-Administration hat das Ziel formuliert, das Militär nach den Kriegen in Irak und Afghanistan wieder stärker auf das gesamte Spektrum möglicher Missionen auszurichten – und damit nicht mehr einseitig auf die Aufstandsbekämpfung.⁵⁶ Dies geht einher mit dem Trend, dass der Aufgabenkatalog der US-Streitkräfte in den relevanten Strategiedokumenten mehr und mehr ausdifferenziert wird.

In der *Strategic Defense Guidance* (SDG) von 2012 werden zehn Primärmissionen genannt, die vom Schutz der USA (*Homeland*) über die Abschreckung jeglicher Aggressionen bis hin zur Terrorismusbekämpfung reichen.⁵⁷ Dieser Katalog spiegelt sich zu wesentlichen Teilen auch in der *Quadrennial Defense Review* (QDR) von 2014 wider. Gegenüber früheren Strategiedokumenten haben die Fähigkeit zur Machtprojektion (*Project Power Despite Anti-Access/Area Denial Challenges*) sowie die Operationsfähigkeit im Weltraum stark an Bedeutung gewonnen.⁵⁸ In beiden Dokumenten wird die Notwendigkeit hervorgehoben, dass das US-Militär in einem unsicheren bzw. umkämpften (*contested*) Operationsumfeld effektiv handeln kann. Die zugrunde liegende Annahme lautet dabei, eine zunehmende Zahl von Akteuren werde versuchen, die überlegene Militärmacht der USA durch asymmetrische Mittel zu überwinden. Letztere können von anspruchsvollen Raketentechnologien bis hin zu verhältnismäßig einfachen Vorgehensweisen – etwa Cyber-Attacken oder Anschlägen mit Sprengfallen – sowie der Instrumentalisierung nichtstaatlicher Gruppen reichen. Unter den staatlichen Akteuren werden insbesondere China und der Iran hervorgehoben.⁵⁹

Eine weitere wesentliche Prioritätenverschiebung gegenüber früheren Strategiedokumenten liegt in der starken Abwertung der militärischen Aufstandsbekämpfung. Diese Aufgabe findet sich zwar nach wie vor in der SDG von 2012 und der QDR von 2014. Die Planung für die US-Streitkräfte soll jedoch nicht mehr darauf ausgerichtet werden, langwierige Stabilisierungsoperationen und Aufstandsbekämpfung mit um-

⁵⁵ Catherine Dale, *The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and the Defense Strategy: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 24.2.2014, S. II.

⁵⁶ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. VII.

⁵⁷ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, D.C., Januar 2012, S. 6, 4ff.

⁵⁸ Für eine entsprechende Gegenüberstellung der QDR von 2010 mit der *Strategic Defense Guidance* von 2012 vgl. Mark Gunzinger, *Shaping America's Future Military. Toward a New Force Planning Construct*, Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2013, S. 14.

⁵⁹ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. 6f; *Sustaining U.S. Global Leadership* [wie Fn. 57], S. 4f.

fangreichen militärischen Kräften durchführen zu können.⁶⁰

Die SDG 2012 ist seit Ende des Kalten Krieges das erste Dokument auf strategisch-politischer Ebene, das ausdrücklich den bislang als sakrosankt geltenden Anspruch der USA aufweicht, zur selben Zeit zwei regionale Kriege gewinnen zu können (»win-win«).⁶¹ Demnach soll Amerika stattdessen in Zukunft nur noch in der Lage sein, einen regionalen Krieg zu gewinnen und gleichzeitig einem Gegner in einer anderen Weltregion die Möglichkeit zu verwehren, seine Ziele militärisch zu erreichen (»win-deny«).⁶² Diese Formulierung ist wesentlich unbestimmt und schwerer zu operationalisieren als das Ziel, einen Gegner militärisch besiegen zu können.

Das militärische Handeln der USA war unter Obamas Präsidentschaft vor allem dadurch gekennzeichnet, dass der Ansatz des »leichten Fußabdrucks« (*Light Footprint*) in den Vordergrund rückte. Mehr als sein Amtsvorgänger Bush hat sich Obama im Kampf gegen den Terrorismus auf zeitlich und räumlich begrenzte Spezialoperationen sowie bewaffnete Drohneneinsätze gestützt und so versucht, langfristige militärische Verwicklungen der USA zu vermeiden.⁶³ Während der ersten drei Jahre seiner Amtszeit nahm die Zahl der Drohneneinsätze zur Tötung von Terrorverdächtigen und zu Aufklärungszwecken stark zu.⁶⁴ Zwischen 2001 und 2012 stieg das Budget für *Unmanned Aerial Vehicles*, also Drohnen, von 667 Millionen auf 3,9 Milliarden US-Dollar.⁶⁵ Durch diese Entwicklung ist die Trennlinie zwischen militärischen Operationen

in der Verantwortung des Verteidigungsministeriums und den Geheimoperationen der CIA, die auch über bewaffnete Drohnen verfügen kann, immer mehr verschwommen.⁶⁶

Als Reaktion auf die zunehmend heftige Kritik an dieser Praxis in Ländern wie Pakistan, Afghanistan oder dem Jemen kündigte Präsident Obama im Frühjahr 2013 eine Kurskorrektur an. Demnach sollen direkte Angriffe mit bewaffneten Drohnen oder Spezialkräften stärker kontrolliert und restriktiver gehandhabt werden.⁶⁷ Eine entsprechende Richtlinie unterzeichnete Obama im Mai 2013. Bereits in den zwei Jahren zuvor hatten die USA die Zahl ihrer Drohnenangriffe nach Schätzungen – offizielle Zahlen dazu liegen nicht vor – in Ländern wie Pakistan reduziert.⁶⁸

Der Präsident und andere führende politische wie militärische Entscheidungsträger haben eingeräumt, dass ein direktes militärisches Eingreifen – selbst dann, wenn es mit »leichtem Fußabdruck« erfolgt – in vielen Ländern kontraproduktiv sei.⁶⁹ So erklärte im Mai 2014 der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs, General Martin Dempsey, eine direkte Bekämpfung von Aufständischen oder Terroristen sei meist teuer sowie kontrovers und beschädige letztlich die Beziehungen zu den Partnerländern.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund will Washington das Gewicht noch stärker auf den indirekten Ansatz verlagern, also den Aufbau von Fähigkeiten der Sicherheitskräfte in Partnerstaaten (*Building Partnership Capacity*).⁷¹ Diesen ansich nicht neuen Ansatz vertritt das Pentagon seit 2010 besonders offensiv.⁷² Der Anspruch dabei lautet, das Handeln langfristig und umfassend zivil-militärisch auszurichten.

Die Schwerpunktverlagerung von direktem Eingreifen hin zur Unterstützung beim Aufbau von Partnerkapazitäten lässt sich auch am Verteidigungshaushalt

⁶⁰ Ebd., S. 6.

⁶¹ Daniel Goure, *The Measure of a Superpower: A Two Major Regional Contingency Military for the 21st Century*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 12.1.2013 (Special Report Nr. 128), S. 28.

⁶² »Even when U.S. forces are committed to a large-scale operation in one region, they will be capable of denying the objectives of – or imposing unacceptable costs on – an opportunistic aggressor in a second region.« *Sustaining U.S. Global Leadership* [wie Fn. 57], S. 4.

⁶³ Justin Sink, »Obama Guards His Legacy«, in: *The Hill* (online), 28.5.2014; Leslie H. Gelb, »The Elusive Obama Doctrine«, in: *The National Interest*, 121 (September/Okttober 2012), S. 18–28 (19); David E. Sanger, *Confront and Conceal. Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York 2012, S. 9.

⁶⁴ Sanger, *Confront and Conceal* [wie Fn. 63], S. 11; Martin Kahl, »Obamas Militärstrategie und Rüstungspolitik: Eine Zwischenbilanz«, in: Marc von Boemcken u.a. (Hg), *Friedensgutachten 2013*, Münster 2013, S. 58–68 (66).

⁶⁵ Stephan Bierling, »Obama und die Kriege«, in: Lösche/Ostermann (Hg.), *Die Ära Obama. Erste Amtszeit* [wie Fn. 24], S. 69–90 (84).

⁶⁶ Marshall Curtis Erwin, *Covert Action: Legislative Background and Possible Policy Questions*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 2013.

⁶⁷ Barack Obama, *Remarks by the President at the National Defense University*, Washington, D.C.: The White House, 23.5.2013.

⁶⁸ Kristina Wong, »Obama Backs Off Drone Strikes«, in: *The Hill* (online), 19.5.2014.

⁶⁹ Obama, *Remarks by the President at the National Defense University* [wie Fn. 67].

⁷⁰ James Kitfield, »Dempsey Wants to »Rebalance the Use of Military Power«, in: *Defense One* (online), 12.5.2014.

⁷¹ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. VII.

⁷² Robert M. Gates, »Helping Others Defend Themselves. The Future of U.S. Security Assistance«, in: *Foreign Affairs* (online), Mai/Juni 2010.

der USA ablesen. So wurden die Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus durch Training und Ausrüstung ausländischer Militärkräfte von 218 Millionen US-Dollar im Jahr 2012 auf 290 Millionen US-Dollar 2014 aufgestockt.⁷³ Der vom Kongress beschlossene Verteidigungsetat der vergangenen Jahre lässt diese Schwerpunktsetzung ebenfalls erkennen.⁷⁴ Für das Haushaltsjahr 2015 beantragte die Obama-Administration eine parlamentarische Bewilligung von 5 Milliarden US-Dollar für einen neuen *Counterterrorism Fund*, der ebenfalls dem Kapazitätsaufbau von ausländischen Sicherheitskräften dienen soll.

Im Zusammenhang mit dem indirekten Ansatz stellt sich vor allem die Frage, welche Akteure als legitime Partner angesehen werden und ob sie auch Legitimität in der breiteren Bevölkerung der betreffenden Länder genießen. Zudem ist keineswegs klar, ob der Aufbau von Partnerkapazitäten dem Anspruch gemäß tatsächlich langfristig angelegt sein wird. Dazu müsste insbesondere die Zusammenarbeit der Spezialkräfte und anderer amerikanischer Ausbildungskräfte mit nichtmilitärischen Akteuren sowohl in den USA als auch im Zielland verbessert werden.⁷⁵

Die gewachsene Bedeutung des »leichten Fußabdrucks« für die amerikanische Verteidigungspolitik spiegelt sich besonders deutlich in Afrika wider. Neue strategische Bedeutung für Washington bekam der Kontinent durch die Terrorangriffe auf US-Einrichtungen in Kenia und Tansania 1998 und die Anschläge vom 11. September 2001. In der Folge wuchs die amerikanische Militärhilfe für afrikanische Länder stark an; 2008 erreichte sie mit 738 Millionen US-Dollar einen Höhepunkt.⁷⁶ Präsident Obama äußerte zwar zu Beginn seiner Amtszeit den Anspruch, einer »Militarisierung« der amerikanischen Afrika-Politik entgegenzuwirken.⁷⁷ Dennoch war das US-Militär 2014 in 20 afrikanischen Ländern präsent, von Kenia und Somalia im Osten des Kontinents bis Guinea im Westen.⁷⁸ Fast überall blieb diese Präsenz allerdings auf

Übungen, überschaubare Operationen oder sonstige bilaterale Aktivitäten mit kleinen Truppenteilen beschränkt, und sie stützte sich jeweils nur auf eine minimale, temporäre Infrastruktur. Ihren einzigen größeren Militärstützpunkt in Afrika unterhalten die USA mit Camp Lemonnier, Dschibuti.⁷⁹ Offizielle Zahlen zum Umfang der US-Truppen in Afrika gibt es nicht; nach Schätzungen in den amerikanischen Medien handelt es sich um 5000 bis 8000 Soldaten.⁸⁰

Die Obama-Administration hält an ihrem Beschluss fest, bis Ende 2016 – wenn die Amtszeit des Präsidenten ausläuft – den Einsatz der US-Truppen in Afghanistan weitgehend zu beenden. Danach soll es nur noch eine Resttruppe von gerade einmal 1000 Soldaten zum Schutz der diplomatischen Einrichtungen geben.⁸¹ Unter dem Eindruck der prekären Sicherheitslage am Hindukusch sah sich Washington allerdings schon gezwungen, den Abzugsplan zu modifizieren. Anders als ursprünglich vorgesehen, soll die Zahl der amerikanischen Soldaten bis Ende 2015 nicht von knapp über 10 000 auf 5000 halbiert werden, sondern in diesem Zeitraum zunächst das gegenwärtige Niveau behalten.⁸² Darüber hinaus bekommen die verbleibenden Truppen mehr Freiraum, um unter bestimmten Bedingungen auch offensiv gegen die Taliban vorgehen zu können.⁸³ Dennoch will sich Washington weiter auf den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte und auf einzelne Anti-Terror-Operationen beschränken.

Einen »leichten Fußabdruck« hat Obama schließlich auch für den Kampf gegen den IS in Irak und Syrien verordnet. Zum einen gibt es begrenzte Luftangriffe gegen IS-Stellungen; zum anderen bleibt der Einsatz von Bodentruppen auf Beratung, Unterstützung und Training der irakischen Armee sowie der kurdischen Peschmerga beschränkt. Eine aktive Be-

⁷⁹ AFRICOM, *Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command, Before the Senate Armed Services Committee Posture Hearing*, Washington, D.C./Stuttgart, 6.3.2014, S. 7.

⁸⁰ Adam Taylor, »MAP: The U.S. Currently Has Troops in These African Countries«, in: *Washington Post* (online), 21.5.2014. Die Entsendung von US-Soldaten nach Afrika 2014 zur Bekämpfung der Ebola-Epidemie ist dabei nicht eingerechnet.

⁸¹ Dan Lamothe, »Outgoing Afghan War Commander Raises Questions about Counterterrorism Plan«, in: *Washington Post* (online), 17.7.2014.

⁸² Leo Shane III/Andrew Tilghman, »Obama Says More Troops Will Stay in Afghanistan Next Year«, in: *Military Times* (online), 24.3.2015.

⁸³ Rachel Huggins, »Obama Expands Combat Mission in Afghanistan to Target Taliban«, in: *The Hill* (online), 21.11.2014.

⁷³ Wong, »Obama Backs Off Drone Strikes« [wie Fn. 68].

⁷⁴ Stephanie Sanok Kostro, *The 2015 National Defense Authorization Act. Capacity-Building for Partner Nations*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies (CSIS), 19.12.2014 (CSIS Commentary).

⁷⁵ Linda Robinson, »The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture«, in: *Foreign Affairs*, 91 (November/Dezember 2012) 6, S. 110–122.

⁷⁶ Julia Leininger, »Sub-Sahara-Afrika«, in: Koschut/Kutz (Hg.), *Die Außenpolitik der USA* [wie Fn. 14], S. 275–287 (280f.).

⁷⁷ Ebd., S. 278.

⁷⁸ William Wallis/Katrina Manson, »Pentagon Ponders Militant Dilemma«, in: *Financial Times Europe*, 5.8.2014.

gleitung von deren Operationen durch US-Kräfte hat Obama abgelehnt.⁸⁴ Angesichts der Verschlechterung der Sicherheitslage im Irak sah sich Washington jedoch gezwungen, die Zahl der US-Soldaten dort zu verdoppeln, von 1600 Ende 2014 auf geplante 3100 im Laufe des Jahres 2015.⁸⁵ Da beide Kammern des US-Kongresses seit Anfang 2015 von den Republikanern kontrolliert werden, wird der Druck auf den Präsidenten zunehmen, doch den Einsatz von mehr amerikanischen Bodentruppen – ggf. auch mit Kampfauftrag – in Erwägung zu ziehen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Obama-Administration den Aufgabenkatalog und das zugrunde liegende *Force Planning Construct* des US-Militärs weiter ausdifferenziert und zugleich mit Blick auf den Zwei-Kriege-Standard sowie die Aufstandsbekämpfung eingeschränkt hat. Kern der »Obama-Doktrin« ist zudem, dass »militärische Abenteuer ohne Nachdenken über die Konsequenzen« zahlreiche Risiken bergen.⁸⁶ Die ungewissen Aussichten in Afghanistan, die Zuspitzung sicherheitspolitischer Krisen im Irak oder in der Ukraine sowie der innenpolitische Machtzuwachs der Republikaner könnten in Zukunft jedoch dazu führen, dass die Einschränkungen für den Einsatz militärischer Gewalt wieder ein Stück weit aufgehoben werden – insbesondere dann, wenn ein neuer Präsident bzw. eine neue Präsidentin ins Weiße Haus eingezogen sein wird.

Streitkräftestrukturen

Die Ausrichtung der Streitkräftestrukturen betrifft die Frage nach dem Umfang der vier Teilstreitkräfte Heer (*Army*), Luftwaffe, Marine und Marineinfanterie (*Marine Corps*).⁸⁷ Vor dem Hintergrund der Haushaltszwänge hat die Obama-Administration das Ziel verkündet, die Streitkräftestrukturen der USA insgesamt weiter zu verkleinern. In der *Quadrennial Defense Review 2014* so-

wie in den Haushaltsplänen der Administration für die Jahre 2015 und 2016 wird die vorgesehene Entwicklung dieser Strukturen bis 2019 genauer beschrieben. Nach diesen Plänen sind die einzelnen Teilstreitkräfte von den geplanten Strukturkürzungen in unterschiedlichem Maße betroffen. Die größten Einschnitte soll dabei das Heer absorbieren.

Die Größe des aktiven⁸⁸ bzw. regulären Heeres soll von 508 000 Soldaten (Stand September 2014)⁸⁹ auf 440 000 bis 450 000 Soldaten im Jahr 2019 sinken. Damit wäre das Heer so klein wie zu keinem anderen Zeitpunkt seit dem Zweiten Weltkrieg. 2010, zur Hochzeit des Afghanistan-Engagements, umfasste das reguläre Heer bis zu 570 000 Soldaten. Sofern der Sequester – entgegen den Planungen des Verteidigungsministeriums – ab 2016 wieder voll umgesetzt wird, könnte der Umfang bis 2019 nach Einschätzungen des Pentagons sogar auf 420 000 Soldaten fallen.⁹⁰ Die Größe der Reserve des Heeres (*Army Reserve* und *Army National Guard*) soll nach den in der QDR 2014 beschriebenen Plänen auf insgesamt 530 000 Soldaten (minus 33 000 Planstellen) sinken.⁹¹

Luftwaffe und Marine rücken bei der amerikanischen Verteidigungsstrategie seit 2012 stärker in den Fokus. Dies spiegelt sich sowohl in der Debatte um die Schwerpunktverlagerung nach Asien wider als auch in neueren Konzepten wie vor allem dem *Joint Operational Access Concept* (JOAC) und dem *Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-GC, ehemals *Air Sea Battle*-Konzept).⁹²

So sind auch die von der QDR 2014 vorgesehenen Einschnitte bei beiden Teilstreitkräften weniger dramatisch als beim Heer. Die Marine soll von 326 000 regulären Kräften (2014) nur sehr moderat auf 323 000 im Jahr 2019 verkleinert werden, die Luftwaffe von

⁸⁴ Anthony H. Cordesman, *The Islamic State War: No Clear U.S. Strategy*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, 10.11.2014, S. 8; Kristina Wong, »McKeon: ISIS Measure that Restricts Ground Troops ›Dead on Arrival‹«, in: *The Hill* (online), 13.11.2014.

⁸⁵ »2015 Deployments: Back to Europe, Iraq, Other Hot Spots«, in: *Army Times* (Online), 28.12.2014.

⁸⁶ Barack Obama, *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, Westpoint, New York, Washington, D.C.: The White House*, 28.5.2014.

⁸⁷ Die US-Küstenwache ist die fünfte Teilstreitkraft, die allerdings in Friedenszeiten nicht dem Verteidigungsministerium, sondern dem Heimatschutzministerium unterstellt ist.

⁸⁸ »Active-Duty Forces« unterscheiden sich von den jeweiligen Reserve-Komponenten bzw. den Nationalgarden.

⁸⁹ Für die jeweiligen Daten zu allen Teilstreitkräften vgl. Defense Manpower Data Center (DMDC), »DoD Personnel, Workforce Reports & Publications. Active Duty Military Personnel by Rank/Grade«, 30.9.2014, <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Zugriff am 10.4.2015).

⁹⁰ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. IX.

⁹¹ So soll die *Army National Guard* von 358 000 Soldaten (wie zu Hochzeiten des Afghanistan-Einsatzes) auf 335 000 und die *U.S. Army Reserve* von 205 000 auf 195 000 Soldaten verkleinert werden. *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. IX.

⁹² Gunzinger, *Shaping America's Future Military* [wie Fn. 58], S. 34; O'Hanlon, *Healing the Wounded Giant* [wie Fn. 48], S. 35; »North America«, in: *The Military Balance 2014*, London: International Institute for Strategic Studies, 2014, S. 31–58 (32).

316 000 auf dann noch 308 800.⁹³ Im Haushaltsentwurf für 2016 hat die Obama-Administration diese Zahlen sogar nach oben korrigiert. Demnach soll das militärische Personal der Marine 2019 knapp 330 000 Soldaten umfassen; damit würde es gegenüber 2014 wieder leicht zunehmen. Die Luftwaffe dagegen würde mit einer geplanten Endstärke von 311 000 Soldaten weiterhin leicht schrumpfen.⁹⁴ Es ist aus heutiger Sicht allerdings nicht absehbar, inwiefern der Kongress die Mittel für diese Plangrößen tatsächlich bereitstellen wird.

Die Marineinfanterie behält ihren zentralen Stellenwert als Instrument der schnellen Krisenreaktion und zum Schutz von diplomatischen US-Einrichtungen weltweit. Das *Embassy Security Guard Program* der *Marine Corps* soll dementsprechend um 900 Stellen aufgestockt werden. Zwar soll auch die Marineinfanterie von 188 000 aktiven Soldaten im Jahr 2014 auf 182 000 im Jahr 2019 schrumpfen.⁹⁵ Damit wäre diese Teilstreitkraft in Zukunft dennoch umfangreicher, als sie es zwischen 1993 und 2006 war.

Bemerkenswert ist vor dem Hintergrund der geplanten Reduzierung der Streitkräftestrukturen, dass die Zahl der Spezialkräfte (*Special Operations Forces*) – die keine eigenständige Teilstreitkraft sind – zunehmen soll. So ist hier ein Plus von 4000 Planstellen bis 2019 auf dann knapp unter 70 000 vorgesehen.⁹⁶ Spezialkräfte wie die *Green Berets* der US-Army oder die *Navy Seals* finden sich in allen Teilstreitkräften. Sie verfügen über ein breites Fähigkeitsspektrum, zeichnen sich aber vor allem dadurch aus, dass sie mobil, kampffähig und autonom durchhaltefähig agieren können. Spezialkräfte sollen möglichst wenig öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen und sind häufig im Verborgenen tätig.⁹⁷

Spezialkräfte sollen insbesondere die Fähigkeiten der USA bei der militärischen Bekämpfung von Terrorismus und anderen transnationalen Bedrohungen – wie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – stärken (direkter Ansatz). Zudem spielen sie zusammen mit den regulären Kräften sowie den Nationalgarden aus den Einzelstaaten der USA eine wesentliche Rolle beim Aufbau der Fähigkeiten von lokalen Partner-Streitkräften (indirekter Ansatz).⁹⁸ Bereits nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sind Mittel- und Kompetenzausstattung des *US Special Operations Command* deutlich gewachsen.⁹⁹ Die USA legten den Schwerpunkt bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ab 2001 zunächst auf direkte Aktionen. Das spiegelt sich auch darin wider, dass bei Personalausstattung und Finanzierung jene Aufgabenbereiche der Spezialkräfte bevorzugt wurden, die sich auf eine direkte, kurzfristig ausgerichtete Bekämpfung des Terrorismus beziehen.¹⁰⁰

Neben der Entwicklung der quantitativen Truppenstärken ist die Verteilung der finanziellen Ressourcen ein wichtiger Indikator für das relative Gewicht der einzelnen Teilstreitkräfte in der US-Verteidigungspolitik. Historisch gesehen fielen ähnlich große Anteile des Verteidigungsetats auf Heer, Marine (inklusive Marineinfanterie) und Luftwaffe.¹⁰¹ Von der enormen Expansion der Verteidigungsausgaben im Laufe der vergangenen Dekade hat jedoch das Heer überproportional stark profitiert. Die Anforderungen der Kriege in Afghanistan und Irak waren dabei ein wesentlicher Faktor. Nach Berechnungen der jährlich erscheinenden Fachpublikation *Military Balance* stiegen die Ausgaben für das US-Heer zwischen 1998 und 2011 um 167 Prozent, während sich Marine und Luftwaffe mit einem Zuwachs von »nur« 56 bzw. 55 Prozent begnügen mussten.¹⁰²

Betrachtet man jedoch die relative Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Teilstreitkräften anhand des Grundbudgets des Verteidigungsministeriums (die Sonderkosten für die Kriege in Irak und

⁹³ Vgl. hierzu den Abschnitt »Main Elements of Planned U.S. Force Structure and End Strength, FY 2019«, in: *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. 39ff.

⁹⁴ Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/CFO, *Fiscal Year 2016 Budget Request (Presentation Slides)*, Washington, D.C., Februar 2015, S. 21.

⁹⁵ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. X.

⁹⁶ Für eine Übersicht zu den geplanten Streitkräftestrukturen vgl. *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. 40f. Zur Einordnung relativer Gewinne und Verluste der einzelnen Teilstreitkräfte vgl. Dean, »Balanceakt im Pentagon« [wie Fn. 52], S. 43.

⁹⁷ In der Selbstbeschreibung des Spezialkräfte-Kommandos der USA heißt es dazu, »much of what we do will remain in the shadows«, United States Special Operations Command, <www.socom.mil/Pages/Mission.aspx> (Zugriff am 3.12.2014).

⁹⁸ *Quadrennial Defense Review 2014* [wie Fn. 11], S. XI.

⁹⁹ Beispielsweise stieg das Budget des *Special Operations Command* für Beschaffungsvorhaben (*procurement*) zwischen 2001 und 2012 von 525 Millionen auf 2,1 Milliarden US-Dollar. Marcus Weisgerber, »After Steep Climb, US SOCOM Funds Begin to Slide«, in: *Defense News* (online), 19.5.2014.

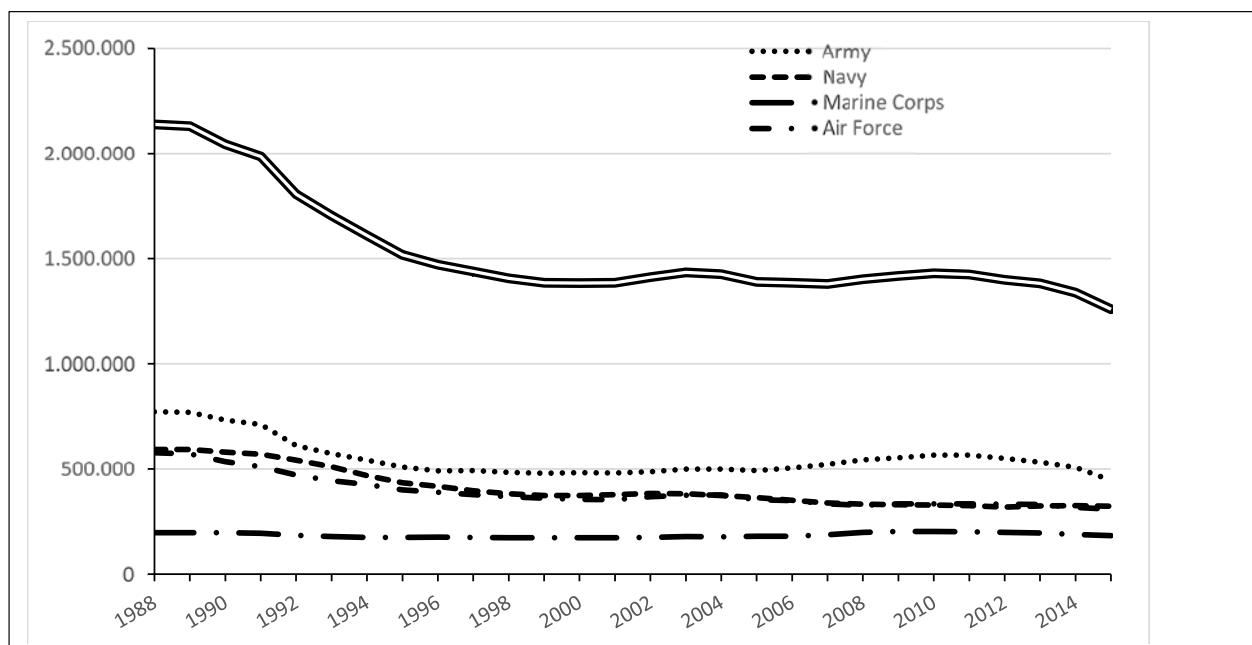
¹⁰⁰ Robinson, »The Future of Special Operations« [wie Fn. 75].

¹⁰¹ »North America«, in: *The Military Balance 2012*, London: International Institute for Strategic Studies, 2012, S. 39–70 (44).

¹⁰² Ebd., S. 44.

Graphik 2:

Reguläre Truppenstärke (active duty) der einzelnen Teilstreitkräfte 1988–2019



Doppelt durchgezogene Linie = Gesamtgröße der regulären Streitkräfte. Quelle: Defense Manpower Data Center (DMDC), »DoD Personnel, Workforce Reports & Publications«, <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Zugriff am 19.1.2015). Zahlen ab 2014 beziehen sich auf die Planungsgrößen laut *Quadrennial Defense Review* 2014.

Afghanistan also herausgerechnet), dann erscheinen die Verschiebungen weniger drastisch. So hat das Heer im Laufe der vergangenen 60 Jahre in etwa ein Viertel des Verteidigungsbudgets zugewiesen bekommen – eine Größenordnung, die auch der Etat für 2014 vorsieht.¹⁰³

Der Haushaltsentwurf der Obama-Administration für 2016 bevorzugt zwar Marine und Luftwaffe gegenüber dem Heer.¹⁰⁴ Doch selbst in dem Fall, dass der Kongress diesem Entwurf folgt, würde die Gewichtung bei der Mittelzuweisung nicht wesentlich verändert werden. Das bedeutet im Kern auch, dass sich die allgemein in der US-Verteidigungsstrategie abzeichnende Schwerpunktverlagerung – weg vom Heer, hin zu Marine und Luftwaffe – bislang nicht in einer nachhaltigen Verschiebung der finanziellen Ressourcen

niederschlägt.¹⁰⁵ Die Tatsache, dass die Kürzungen bei den Verteidigungsausgaben seit 2010 und insbesondere auch bei den Sonderausgaben für die aktuellen Kriege vor allem zulasten des Heeres gehen, bedeutet insofern eine Rückkehr zur längerfristigen Normalität.

Die geplanten Veränderungen in den Streitkräftestrukturen der USA spiegeln zugleich eine Prioritätenverschiebung zugunsten von Einsatz-Szenarien wider, bei denen Flexibilität, Schnelligkeit und Unabhängigkeit von größeren Infrastruktur-Einrichtungen wichtig sind. Darin liegt die Stärke der Spezialkräfte ebenso wie der Marineinfanterie. Hinzu kommt, dass auch das reguläre Heer unter Druck gerät, Teile seiner schwer gepanzerten Formationen abzubauen und stattdessen schneller und flexibler zu werden.¹⁰⁶

Graphik 2 zeigt die quantitativen Entwicklungen der Streitkräftestruktur. Die doppelt durchgezogene obere Linie steht für die Gesamtgröße der regulären Streitkräfte. Darunter finden sich die Teilstreitkräfte.

¹⁰³ Michael J. Meese, *Strategy and Force Planning in a Time of Austerity*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, Mai 2014 (Strategic Forum Nr. 287), S. 4.

¹⁰⁴ Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/CFO, *Fiscal Year 2016 Budget Request (Presentation Slides)*, Washington, D.C., Februar 2015, S. 4.

¹⁰⁵ Gunzinger, *Shaping America's Future Military* [wie Fn. 58], S. 27.

¹⁰⁶ *Military Balance* 2012 [wie Fn. 101], S. 40.

Investitionen in Technologie und Rüstung

Das Streben nach technologischer Überlegenheit gehört seit jeher zu den Grundkonstanten amerikanischer Verteidigungspolitik. Dessen ungeachtet hat sich die Bedeutung von Technologie in den vergangenen drei Jahrzehnten verändert. Die *Bottom-Up Review* von 1993 basierte noch auf der Annahme, das US-Militär könne schnell die Kontrolle über den jeweiligen Operationsraum erlangen und danach in einem relativ sicheren Umfeld agieren.

Die aktuelleren verteidigungspolitischen Planungsdokumente Washingtons gehen hingegen davon aus, dass die US-Streitkräfte entweder in einem Umfeld operieren werden, indem sie fortlaufend aus der Luft, zu Wasser und zu Land sowie aus dem Cyber- und Weltraum angreifbar und verwundbar sind (*Area Denial, AD*), oder dass ihnen der Zugang zum Operationsgebiet von einem Gegner gänzlich verwehrt wird (*Anti-Access, A2*). Eine wesentliche Ursache für diese veränderte Erwartungshaltung liegt in der Proliferation und Diffusion militärisch relevanter Technologien in staatliche und nichtstaatliche Hände. Hinzu kommt, dass insbesondere China seine Militärausgaben in den vergangenen Jahren stark erhöht hat. Daraus ist die Befürchtung erwachsen, Amerika könnte seine technologische Dominanz verlieren.¹⁰⁷

Die *Strategic Defense Guidance* von 2012 legt den Fokus bei den Rüstungs- und Technologie-Investitionen dementsprechend auf die Fähigkeit zu Machtprojektion und Überwindung der A2/AD-Gefahr. In der SDG sowie in spezifischeren Konzepten und Dokumenten – wie dem *Capstone Concept for Joint Operations* von 2012, dem *Air Sea Battle*-Konzept bzw. JAM-GC und schließlich auch der *Quadrennial Defense Review* 2014 – werden Waffensysteme mit großer Reichweite (*global strike*), Präzision (*precision strike*) und Tarnkappen-Eigenschaften (*stealth*) in den Mittelpunkt künftiger Beschaffung und Entwicklung gestellt. Darüber hinaus sollen unbemannte Waffensysteme, etwa Kampf- und Aufklärungsdrohnen, stark an Bedeutung gewinnen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Abwehr von Marschflugkörpern und ballistischen Raketen; gewährleistet werden soll damit sowohl der Schutz amerikanischer Truppen im Einsatzgebiet als auch die territoriale Verteidigung der USA und ihrer Verbündeten. Schließlich geht es verstärkt um Technologien zur Kontrolle von

Cyber- und Weltraum sowie um die Unterwasserkriegsführung.¹⁰⁸

Einige der größeren Rüstungsprojekte, die in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle spielen, sind der *Joint Strike Fighter* (JSF-F35) für Luftwaffe, Marine und Marineinfanterie, die Entwicklung eines neuen Langstreckenbombers,¹⁰⁹ eines neuen weitreichenden Anti-Schiffs-Marschflugkörpers für die Marine¹¹⁰ sowie eines Tankflugzeugs der neuen Generation (KC-46).¹¹¹

Die Obama-Administration verfolgt darüber hinaus das Ziel, die Raketenabwehr-Fähigkeiten zum Schutz der USA weiterzuentwickeln und auszubauen. So soll die Zuverlässigkeit der Abfangkörper (*interceptors*) verbessert und gleichzeitig ihre Zahl erhöht werden.¹¹² Mit Blick auf die europäische Komponente – den *European Phased Adaptive Approach* – betonte Verteidigungsminister Hagel 2014, die USA wollten trotz der Haushaltskürzungen ihre »Investitionen in die europäische Raketenabwehr umfassend absichern«.¹¹³

Das Pentagon hat sich in den Jahren seit 2011 für eine klare Prioritätensetzung entschieden: zugunsten der Stärkung militärisch-technologischer Fähigkeiten (*capabilities*) und zulasten des Umfangs der Streitkräfte (*capacities*).¹¹⁴ Dabei belegt nicht nur die strategische Programmatik, sondern auch die finanzielle Vorausplanung der US-Regierung für die kommenden vier Jahre, dass der Schwerpunkt auf Fähigkeiten der Machtprojektion in einem A2/AD-Umfeld liegt. Gestrichen oder gekürzt werden sollen dementsprechend vor allem Gelder für Fähigkeiten, die nicht oder nicht in ausreichendem Maße als tauglich gelten, um dem A2/AD-Risiko entgegenzuwirken. Das betrifft sowohl Rüstungsgüter, die bereits lange in den Streitkräften existieren (etwa das Kampfflugzeug A-10), als auch sol-

¹⁰⁸ *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. 20.

¹⁰⁹ *Military Balance* 2013 [wie Fn. 10], S. 57.

¹¹⁰ *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. 38.

¹¹¹ Ebd., S. 28.

¹¹² Ebd., S. 32.

¹¹³ Chuck Hagel, »Wir brauchen eine transatlantische Renaissance«, in: *Europäische Sicherheit & Technik*, März 2014, S. 24ff (25).

¹¹⁴ Für eine deutliche Thematisierung dieser Prioritätensetzung vgl. Chuck Hagel, *Statement on Strategic Choices and Management Review*, Washington, D.C.: Department of Defense, 31.7.2013. Im November 2014 startete das US-Verteidigungsministerium darüber hinaus einen Prozess – die *Defense Innovation Initiative* –, in dessen Rahmen die technologische Überlegenheit der US-Streitkräfte durch Entwicklung neuer Konzepte und gezielte Investitionen in Bereiche wie etwa unbemannte, autonome Waffensysteme gesichert werden soll. Vgl. Department of Defense, *Memorandum: The Defense Innovation Initiative*, Washington, D.C., 15.11.2014.

¹⁰⁷ Dean, »Balanceakt im Pentagon« [wie Fn. 52], S. 44, Begleitbrief von Verteidigungsminister Chuck Hagel zur *Quadrennial Defense Review* 2014.

che, deren Beschaffung erst kürzlich begonnen hat – wie das neue Küstenkampfschiff (*Littoral Combat Ship*) – oder die erst noch beschafft werden sollen.¹¹⁵

Die Obama-Administration plant für die kommenden Jahre eine deutliche Steigerung der Etats für Technologie-Entwicklung und Rüstungsbeschaffung. Der Haushaltsentwurf des Weißen Hauses für 2016 sieht vor, die Mittel für diese Bereiche, einschließlich Modernisierung der Nuklearwaffen, um 22 Milliarden US-Dollar bzw. 13 Prozent gegenüber dem Verteidigungshaushalt für 2015 zu erhöhen.¹¹⁶ Das wäre der größte Zuwachs in diesem Etatposten seit Beginn der Transformations-Agenda unter Verteidigungsminister Rumsfeld 2003.¹¹⁷

Die US-Streitkräfte sehen sich hinsichtlich der Entwicklung und Einführung neuer Technologien vor Probleme gestellt, die allenfalls mittelbar mit der Höhe des Verteidigungshaushalts zusammenhängen. So sind die Kosten für Rüstungsprojekte in der vergangenen Dekade deutlich stärker gestiegen als die allgemeine Inflationsrate. Ähnlich wie in Deutschland und anderen europäischen Ländern hat diese Kostenexplosion mit einer Reihe von Faktoren zu tun. So sind die Anforderungen an neue Systeme seitens des Militärs gestiegen und zugleich komplexer geworden. Angesichts der Unsicherheiten bei der weiteren Entwicklung des Verteidigungsetats haben die großen US-Rüstungsfirmen ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung reduziert.¹¹⁸ Anders als zu Zeiten des Kalten Krieges entstehen technologische Innovationen, die auch für den militärischen Bereich relevant sind, heute oft im zivilen und privatwirtschaftlichen Bereich.¹¹⁹ Die Gesetze und Verfahren auf dem Feld der Rüstungspolitik spiegeln diese Trends bislang nicht ausreichend wider. Daher ist fraglich, ob der Fokus auf Managementreformen im Verteidigungsministerium

ausreicht, um das Problem der Kostenexplosion heutiger und künftiger Rüstungsprojekte zu lösen.¹²⁰

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Prozess der Haushaltsgesetzgebung in den USA bereits etablierte und teure Rüstungsprojekte besonders privilegiert. Denn diese sind in den Wahlkreisen vieler Kongressabgeordneter mit handfesten innenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen verknüpft. Es ist dann oft zweitrangig, ob die betreffenden Rüstungsgüter der angestrebten Neuausrichtung der US-Streitkräfte dienlich sind oder nicht.¹²¹ Ein wesentlicher Teil des Beschaffungsetats wird zugleich von Großprojekten wie dem *Joint Strike Fighter* oder der Raketenabwehr absorbiert. Die Entwicklung neuer Technologien genießt dagegen wesentlich weniger innenpolitische Unterstützung.

Schließlich stößt die Priorisierung von Rüstung und Technologie zulasten des Umfangs der Streitkräftestrukturen auch auf Widerstand innerhalb der US-Streitkräfte. Dies gilt – wenig verwunderlich – insbesondere für das Heer. Dessen Operationskonzept von 2014 unterstreicht denn auch die Grenzen technologischer Mittel in der Kriegführung.¹²² Die Umsetzung der vom Pentagon geplanten Rüstungs- und Technologie-Investitionen ist aufgrund der teilweise sehr langen Implementierungszeiträume und der geschilderten Probleme also mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden.

Overseas Military Posture

Der weitaus größte Teil der amerikanischen Militäreinrichtungen bzw. -basen liegt in den USA selbst.¹²³ Zentrale Bedeutung für die Ausrichtung der US-Verteidigungspolitik hat gleichwohl Amerikas militärische

¹¹⁵ Dean, »Balanceakt im Pentagon« [wie Fn. 52], S. 43f.

¹¹⁶ Office of Management and Budget (OMB), *Fiscal Year 2016 Budget of the U.S. Government*, Washington, D.C., Februar 2015, S. 48.

¹¹⁷ Megan Scully, »Defense: Pentagon Seeks Spike in Procurement, R and D Spending«, in: *CQ News* (online), 2.2.2015.

¹¹⁸ Ben FitzGerald/Kelley Saylor, *Creative Disruption. Technology, Strategy and the Future of the Global Defense Industry*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Juni 2014, S. 14.

¹¹⁹ Ben FitzGerald, »Can America Maintain Its Military-Technological Edge?«, in: *The National Interest* (online), 13.8.2014.

¹²⁰ Zu den Reformbemühungen vgl. John M. Donnelly, »Congress' Push to Improve Defense Acquisition Gathers Steam«, in: *CQ News*, 16.1.2015.

¹²¹ Bryan Clark/Todd Harrison, »How Congress is Hollowing out the Military«, in: *Politico Magazine* (online), 21.5.2014.

¹²² U.S. Army, *Win in a Complex World* [wie Fn. 9], S. 9.

¹²³ Nach einer Aufstellung der Fachzeitschrift *The Diplomat* unterhielten die US-Streitkräfte im Jahr 2013 5059 Militäreinrichtungen, von denen nur 695 im Ausland lagen, davon 179 in Deutschland, 109 in Japan und 83 in Südkorea. Carnes Lord/Andrew S. Erickson, »Bases for America's Asia-Pacific Rebalance«, in: *The Diplomat* (online), 2.5.2014. Bereits während des Kalten Krieges entsandten die USA durchschnittlich weniger als ein Drittel ihrer regulären Streitkräfte nach Übersee. Vgl. Stacie L. Pettyjohn, *U.S. Global Defense Posture, 1783–2011*, Santa Monica: RAND Corporation, 2012, S. 73.

Präsenz im Ausland – die *Overseas Military Posture*. Sie umfasst mehrere Komponenten. Dazu zählen dauerhafte Stationierungen (*forward-stationed*), zeitlich begrenzte Entsendungen im Rahmen regelmäßiger Rotation von Truppenteilen oder für spezifische Einsätze und Übungen (*forward-deployed*), der Aufbau von Materialdepots zur Nutzung durch US-Truppen (*prepositioned equipment*) sowie die jeweils zugrunde liegenden Abkommen mit den Gastländern.

Die Grundstruktur dieser globalen Präsenz hat sich bereits zwischen Ende des Zweiten Weltkriegs und den 1960er Jahren entwickelt¹²⁴ und ist bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben. Die feste Stationierung militärischer Kräfte im Ausland konzentriert sich auf wenige große Stützpunkte in Nordostasien und Europa, vor allem in Japan, Südkorea und Deutschland. Während in Europa nach Ende des Kalten Krieges der Umfang der US-Truppen und die Zahl der Stützpunkte drastisch abgebaut wurden (vgl. hierzu die Ausführungen im nächsten Kapitel), blieben die Einschnitte in Japan und Südkorea wesentlich begrenzter. Zwischen 2011 und 2014 wurde die Präsenz in den beiden asiatischen Ländern sogar wieder aufgestockt.¹²⁵ Washington plant allerdings, bis zu 9000 Marineinfanteristen von der japanischen Insel Okinawa abziehen und sie teilweise auf die Insel Guam¹²⁶ sowie nach Australien zu entsenden.¹²⁷

124 Philipp Zelikow, »Defense Entropy and Future Readiness, Fast and Slow«, in: Nicholas Burns/Jonathan Price (Hg.), *The Future of American Defense*, Washington, D.C.: Aspen Institute, 2014, S. 49–72 (62).

125 Bei dieser Aussage stütze ich mich auf Daten des US-Verteidigungsministeriums/Defense Manpower Data Center (DMDC), »Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country« für die Jahre 2011 bis 2014 (jeweils September). Demnach entwickelte sich in Japan der Umfang der US-Truppen während dieser Zeit wie folgt: 39 222 Soldaten im Jahr 2011; 2012: 50 937; 2013: 50 104; 2014: 49 503. Vgl. Defense Manpower Data Center (DMDC), »Active Duty Military Personnel by Service by Region/Country« (Updated Quarterly), <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Zugriff am 26.2.2015). Zu Südkorea gibt es in dieser Quelle keine Angaben. Laut *Military Balance* waren es in der Republik Korea 2011 ca. 25 000 Soldaten und jeweils 28 500 in den Jahren 2013 und 2014. Vgl. *Military Balance* 2012 [wie Fn. 101], S. 67; *Military Balance* 2014 [wie Fn. 92], S. 55; »North America«, in: *Military Balance* 2015, London: International Institute for Strategic Studies, 2015, S. 29–56 (53).

126 Die Insel ist ein sogenanntes nichtinkorporiertes Territorium der USA und liegt zwischen Hawaii und den Philippinen.

127 Emma Chanlett-Avery/Ian E. Rinehart, *The U.S. Military Presence in Okinawa and the Futenma Base Controversy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 14.8.2014 (CRS

Report), S. i; Shirley A. Kan, *Guam: U.S. Defense Deployments*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 26.11.2014 (CRS Report), S. i.

Die Schwerpunktverlagerung (*Rebalance*) in den Asien-Pazifik-Raum gilt seit 2011 als eine der wesentlichen programmatischen Säulen der Außen- und Sicherheitspolitik Präsident Obamas. Verteidigungspolitisch schlägt sich die *Rebalance* in dem 2012 vom damaligen Pentagon-Chef Leon Panetta angekündigten Vorhaben nieder, bis zum Jahr 2020 60 Prozent – statt bis dato 50 Prozent – der US-Marineflotte im Pazifik zu positionieren, darunter sechs Flugzeugträgergruppen.¹²⁸ Guam soll zu einem »strategischen Drehkreuz« der amerikanischen Pazifikpräsenz ausgebaut werden.

Darüber hinaus wollen die USA ihre Präsenz in Südostasien bzw. Ozeanien – wo sie militärisch weiterhin nur einen »leichten Fußabdruck« haben – moderat ausbauen und geographisch diversifizieren.¹²⁹ So hat Washington damit begonnen, insgesamt vier neue Küstenkampfschiffe (*Littoral Combat Ships*) nach Singapur zu verlegen.¹³⁰ Im australischen Darwin soll die Präsenz der Marineinfanterie in den kommenden Jahren auf 2500 Soldaten aufgestockt werden.¹³¹ Schließlich will die US-Regierung neue Abkommen zur militärischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten der Region schließen – insbesondere Indonesien, Malaysia, Thailand, Vietnam – und zugleich die gemeinsamen Militärübungen mit ihnen ausweiten.¹³²

Es handelt sich also nicht nur um eine Schwerpunktverlagerung *nach* Asien, sondern auch um eine *innerhalb* des asiatisch-pazifischen Raums.¹³³ Zentrales Ziel ist dabei, längerfristig unabhängiger von den großen Stützpunkten in Japan und Südkorea zu werden.¹³⁴ Dahinter steckt auch die Logik des transforma-

Report), S. i; Shirley A. Kan, *Guam: U.S. Defense Deployments*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 26.11.2014 (CRS Report), S. i.

128 *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. 34;

Christian Le Mièr, »Rebalancing the Burden in East Asia«, in: *Survival*, 55 (April/Mai 2013) 2, S. 31–41 (32).

129 Michael Paul, *Die amerikanische Schwerpunktverlagerung nach Asien. Die militärische Dimension*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Studie 5/2015), S. 27.

130 *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. 34; Paul, *Die amerikanische Schwerpunktverlagerung* [wie Fn. 129], S. 6.

131 *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. 34.

132 Ely Ratner, *Resident Power. Building a Politically Sustainable U.S. Military Presence in Southeast Asia and Australia*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Oktober 2013, S. 33.

133 *Quadrennial Defense Review* 2014 [wie Fn. 11], S. VIII; David J. Berteau/Michael J. Green/Zack Cooper, *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, Dezember 2014, S. 4.

134 Ratner, *Resident Power* [wie Fn. 132], S. 10.

tiven Ansatzes, wonach große Landstützpunkte zunehmend verwundbar sind gegenüber neuen Bedrohungen in Gestalt entwickelter Raketensysteme und asymmetrischer Taktiken.¹³⁵

Die verbreitete Einschätzung, dass die Umsetzungsschritte der *Rebalance* im Bereich der Verteidigungspolitik eher symbolisch oder unzureichend seien,¹³⁶ ist allenfalls dann zutreffend, wenn man die amerikanische Militärpräsenz in Asien isoliert betrachtet. Insgesamt jedoch bedeutet es eine klare Schwerpunktverlagerung, dass die US-Präsenz in Japan und Südkorea anhaltend robust bleibt und die militärischen Beziehungen zu ausgewählten Staaten Südasiens erweitert werden, während Truppen und Infrastruktur in Europa einen Abbau erfahren haben. Diese Verschiebung ist allerdings nicht erst seit 2011 zu beobachten; sie wurde vielmehr schon von früheren US-Regierungen betrieben.¹³⁷

Die *Military Posture* der USA am Persischen Golf bzw. auf der Arabischen Halbinsel war vor Ende des Kalten Krieges gekennzeichnet durch zeitlich und zahlenmäßig begrenzte Entsendungen von Marine-, Luftwaffen- und Heeres-Einheiten; dabei stützte man sich auf Zugangsabkommen mit einigen Golfstaaten.¹³⁸ Seit Beginn der 1990er Jahre schwankte Amerikas Militärpräsenz in der Golfregion dann erheblich, bedingt durch den Zweiten Golfkrieg 1991 und den Krieg gegen den Irak 2003. So waren etwa im Jahr 1993 weniger als 2000 Soldaten auf der Arabischen Halbinsel (vor allem in Bahrain, Saudi-Arabien und Kuwait) stationiert. 2004 dagegen, nach dem Irakkrieg also, befanden sich im Rahmen der *Operation Iraqi Freedom* zeitweise mehr als 170 000 amerikanische Soldaten im Irak und in Kuwait.¹³⁹

Entgegen den Befürchtungen insbesondere der Golfmonarchien zeichnet sich nicht ab, dass die USA ihre militärische Präsenz am und um den Persischen Golf signifikant reduzieren werden. Auch die amerikanische Schieferrevolution und die damit verbundene Aussicht auf sinkende Abhängigkeiten von den Öl- und Gasvorkommen am Golf ändern daran nichts Wesentliches.¹⁴⁰ Entscheidende Faktoren bleiben die Unsicherheit über das iranische Atomprogramm – selbst wenn ein detailliertes Abkommen mit Teheran gelingen sollte – sowie der sich ausbreitende Extremismus und Terrorismus in der Region.¹⁴¹ Seit 2013 hat Washington sein verteidigungspolitisches Engagement am Persischen Golf immer wieder bekräftigt, nicht zuletzt, um der Verunsicherung der arabischen Golfstaaten angesichts der amerikanischen Iran-Diplomatie entgegenzuwirken.¹⁴²

In Lateinamerika und Subsahara-Afrika haben die USA seit Ende des Kalten Krieges nur eine geringe Militärpräsenz unterhalten. Abgesehen vom Sonderfall der Panama-Kanalzone pflegte das Pentagon in Lateinamerika den »leichten Fußabdruck«, unter anderem in Kolumbien und Honduras. Obwohl die USA heute in rund 20 afrikanischen Ländern Operationen oder Übungen mit lokalen Sicherheitskräften durchführen, verfügen sie – wie erwähnt – mit dem Marinestützpunkt Camp Lemonnier in Dschibuti nur über eine einzige große Basis auf dem Kontinent. Diese wurde 2003 zunächst von Marineinfanteristen bezogen und später der Marine übergeben.¹⁴³ 2014 unterzeichneten die USA und Dschibuti ein auf 20 Jahre angelegtes Abkommen zur Nutzung des Stützpunkts.¹⁴⁴

Die *Overseas Military Posture* bezieht sich nicht nur auf Fragen nach dem »Wo« der Stationierung oder

135 Michael J. Lostumbo u.a., *U.S. Overseas Military Posture. Relative Costs and Strategic Benefits*, Santa Monica: RAND Corporation, 2013 (RAND Research Brief), S. 3.

136 Für eine entsprechende Einschätzung vgl. Le Mièrre, »Rebalancing the Burden in East Asia« [wie Fn. 128], S. 32; *Military Balance 2013/2014*, S. 54f; Kahl, »Obamas Militärstrategie und Rüstungspolitik« [wie Fn. 64], S. 62; National Defense Panel, *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future* [wie Fn. 8], S. 39.

137 Paul, *Die amerikanische Schwerpunktverlagerung nach Asien* [wie Fn. 129], S. 10.

138 Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review* [wie Fn. 6], S. 24; Lostumbo u.a., *U.S. Overseas Military Posture* [wie Fn. 135], S. 4.

139 Defense Manpower Data Center (DMDC), »Active Duty Military Personnel by Service by Region/Country«, September 1993 sowie September 2004, <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Zugriff am 2.2.2015).

140 Kirsten Westphal/Marco Overhaus/Guido Steinberg, *Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten. Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Energiemarkt-Wandels*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Studie 15/2014), S. 15–18.

141 Lostumbo u.a., *U.S. Overseas Military Posture* [wie Fn. 135], S. 4.

142 Department of Defense, »Remarks by Secretary Hagel at the Manama Dialogue from Manama, Bahrain«, 7.12.2013, <www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5336> (Zugriff am 2.6.2015).

143 Navy Installations Command, *Camp Lemonnier, Djibouti – History*, ohne Datum, <www.cnic.navy.mil/regions/cnreurfswa/installations/camp_lemonnier_djibouti/about/history.html> (Zugriff am 30.1.2015).

144 Eric Schmitt, »U.S. Signs New Lease to Keep Strategic Military Installation in the Horn of Africa«, in: *The New York Times* (online), 5.5.2014.

Entsendung amerikanischer Truppen, sondern auch auf solche nach dem »Wie«. Gemäß dem traditionellen Ansatz in der US-Verteidigungspolitik spielen dauerhafte Auslandsbasen mit fest stationierten Truppen und relativ umfangreicher Infrastruktur eine zentrale Rolle. Nur so lässt sich aus dieser Perspektive sowohl wirksame Abschreckung gegenüber Gegnern als auch Vertrauen im Umgang mit Partnerländern schaffen.¹⁴⁵

Doch nach 1990 wuchs der innenpolitische Druck, alternative Stationierungskonzepte zu entwickeln, die sich stärker auf eine Rotation von Kräften sowie auf flexiblere, dezentralere und kurzfristiger zu nutzende Strukturen im Ausland stützen. Darüber hinaus schafft die technologische Schwerpunktsetzung auf Distanzwaffen – wie Cruise-Missiles oder Langstreckenbomber – zusätzliche Anreize, Teile der amerikanischen Streitkräfte gänzlich aus dem Ausland zurück in die USA zu verlegen.¹⁴⁶ Diese Impulse mündeten 2004 unter Federführung des damaligen Verteidigungsministers Rumsfeld in eine grundlegende Überprüfung der weltweiten US-Militärpräsenz, die *Global Defense Posture Review*.¹⁴⁷ Der Entwicklungstrend in Richtung flexiblerer und dezentraler Stationierungsmodelle hat sich seit 2010 weiter verstärkt, nicht zuletzt unter dem Eindruck der drohenden finanziellen Einschnitte. Die zeitlich begrenzte Rotation von Streitkräften zwischen den USA und dem Ausland gilt in Washington weithin als günstiger als eine dauerhafte Stationierung von Truppen. Hinzu kommt, dass das Pentagon dem Kongress bis 2017 eine neue Kürzungsrunde bei der heimischen Militärinfrastruktur abringen möchte. Kongressabgeordnete wollen aus naheliegenden Gründen jedoch lieber im Ausland als in ihren heimischen Wahlkreisen sparen.

Schließlich spielen auch strategische Aspekte bei der angestrebten Verkleinerung und Flexibilisierung der *Overseas Military Posture* eine Rolle. So kommt das US-Verteidigungsministerium in dem *Joint Operational Access Concept* (JOAC) von 2012 zu dem Schluss, dass es im Ausland immer weniger Unterstützung für eine dauerhafte und umfangreiche US-Militärpräsenz gebe. Anders als vor 1989 böten aufstrebende Mächte vielen Ländern Alternativen zu einer Partnerschaft mit Amerika. Die Folge sei, »dass viele Staaten nicht mehr bereit sein werden, den USA die langfristigen Stationie-

rungsrechte einzuräumen, die sie noch während des Kalten Krieges hatten«.¹⁴⁸

Die Veränderungen werden in der US-Verteidigungspolitik bereits umgesetzt. Beispielsweise wird 2015 eine seit 1965 in Camp Hovey, Südkorea, stationierte Kampfbrigade der 2. Infanteriedivision aufgelöst und durch eine rotierende Brigade ersetzt, die in Ford Hood, Texas, beheimatet ist.¹⁴⁹ Der Trend hin zur Rotation von Einheiten aus den USA lässt sich auch in Europa beobachten.

Seit 2013 untermauert das US-Heer diese Entwicklung durch das Konzept »regional zugewiesener Kräfte« (*Regionally-Aligned Forces*).¹⁵⁰ Demnach werden Brigaden, Divisionen oder sogar ganze Korps einer bestimmten Weltregion zugeordnet. Diese Einheiten können – komplett oder teilweise – für zeitlich befristete Übungen oder Partneraktivitäten in die betreffende Region entsandt werden.

Der Trend zur Rotation von Kräften sowie zur Flexibilisierung und Verkleinerung von Auslandsstützpunkten bietet sowohl Chancen als auch Risiken für die Zusammenarbeit mit Partnernationen. Das Pentagon betont etwa, dass Einheiten einsatzfähiger und besser trainiert seien, wenn sie als Ganzes versetzt werden. Dagegen steht, dass sie aufgrund ihrer relativ kurzen Verweildauer weniger stark in den jeweiligen Gastländern verankert sind – trotz Sprachkursen und *Cultural Awareness-Training* in den USA. Dies kann es erschweren, ein Vertrauensverhältnis sowie Interoperabilität zwischen den Streitkräften aufzubauen. Schließlich ist auch keineswegs sicher, dass das Rotationsmodell wesentlich kostengünstiger ist als eine dauerhafte Stationierung von US-Truppen im Ausland.¹⁵¹

¹⁴⁵ O'Hanlon, *Healing the Wounded Giant* [wie Fn. 48], S. 42.

¹⁴⁶ *Military Balance 2012* [wie Fn. 101], S. 42.

¹⁴⁷ Department of Defense, *Strengthening U.S. Global Defense Posture. Report to Congress*, Washington, D.C., September 2004.

¹⁴⁸ *Joint Operational Access Concept* [wie Fn. 10], S. 11f (eigene Übersetzung).

¹⁴⁹ »2015 Deployments: Back to Europe, Iraq, Other Hot Spots« [wie Fn. 85].

¹⁵⁰ United States Army, *Win in a Complex World* [wie Fn. 9], S. 47; Ray Odierno, »Regionally Aligned Forces: A New Model for Building Partnerships«, in: *Army Live Blog* (online), 22.3.2012, <<http://armylive.dodlive.mil/index.php/2012/03/aligned-forces/>> (Zugriff am 30.1.2015); The United States Army, *Regionally Aligned Forces Getting Global Workout*, 23.10.2014, <www.army.mil/article/136840/Regionally_aligned_forces_getting_global_workout/> (Zugriff am 30.1.2015).

¹⁵¹ Lostumbo u.a., *U.S. Overseas Military Posture* [wie Fn. 135], S. 1.

Fazit

Die Trends in der amerikanischen Verteidigungspolitik betreffen einerseits Entscheidungen über konkrete Militäreinsätze, die oft von kurzfristigen Ereignissen und Krisen getrieben sind. Sie gelten andererseits für Planungsentscheidungen, die einen langfristigen und strukturellen Charakter haben.

Was konkrete Einsatz-Szenarien angeht, zeichnet sich die »Obama-Doktrin« durch eine pessimistische Sicht auf die Möglichkeiten militärischer Macht aus, sei es im Krisenmanagement, bei der Aufstandsbekämpfung oder der langfristigen Stabilisierung von Konfliktgebieten. Präsident Obama hat dabei verstärkt auf den »leichten Fußabdruck« gesetzt, also den Einsatz von Spezialtruppen und anderen mobilen Einheiten. Darüber hinaus legte seine Administration den Schwerpunkt darauf, die militärischen Fähigkeiten von lokalen Akteuren aufzubauen.

Die längerfristige verteidigungspolitische Programmatik der USA entwickelte sich seit 2011 – im Sinne der drei Perspektiven, die der einleitende Abschnitt zu den verschiedenen sicherheitspolitischen Wahrnehmungen skizzierte – erneut in Richtung des transformatorischen Ansatzes. Dieser verfolgt das zentrale Ziel, durch Investitionen in technologische Schlüssel-fähigkeiten den Zugang der US-Streitkräfte zu kritischen Weltregionen und globalen Räumen zu sichern. Umfangreiche Streitkräftestrukturen erscheinen dagegen als zweitrangig, und auch die Auslandspräsenz (*Global Military Posture*) soll verkleinert und flexibler gestaltet werden. Dieser Trend vollzog sich nicht erst unter Regie der Obama-Administration, sondern hatte bereits die Verteidigungspolitik früherer Präsidenten – insbesondere die erste Amtszeit von George W. Bush – gekennzeichnet.

Die Untersuchung von Streitkräftestrukturen und Rüstungsprioritäten verdeutlicht zudem, dass die tatsächliche Umsetzung langfristiger Programme und Strategien auch an bürokratischen Pfadabhängigkeiten und politischen Partikularinteressen scheitern kann. Kritiker werfen der Militärbükratie nicht zu Unrecht vor, noch immer lieber für traditionelle Kriege anstatt für den Umgang mit »kleinen Kriegen« und asymmetrischen Bedrohungen zu planen.

Die verteidigungspolitische Rolle der USA in Europa

Längerfristige Trends

Die *Strategic Defense Guidance* von 2012, die *Quadrennial Defense Review* von 2014 und andere strategische Grundsatzdokumente der US-Regierung spiegeln eine klare regionale Prioritätensetzung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wider. Nach der Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum steht die Präsenz der USA im Nahen und Mittleren Osten an zweiter Stelle, und erst dann findet Europa Erwähnung.¹⁵² Damit setzten sich unter der Obama-Administration zunächst die längerfristigen Entwicklungen fort, welche die US-Verteidigungspolitik in Europa seit 1989/90 kennzeichnen. Das betrifft sowohl die Reduzierung der dauerhaft in Europa stationierten Truppen als auch die strategische Begründung, die dieser Präsenz zugrunde liegt. Die Diskussionen um Kürzungen im US-Verteidigungshaushalt haben diese Entwicklungen seit 2011 zusätzlich verstärkt, auch wenn die tatsächlichen Kosten der amerikanischen Militärpräsenz in Europa, gemessen am gesamten Pentagon-Etat, sehr gering sind.¹⁵³

Die USA haben ihre dauerhaft in Europa stationierten Truppen von mehr als 350 000 Soldaten im Jahr 1986 schrittweise auf gut 67 000 Soldaten im Jahr 2014 reduziert (siehe Graphik 3, S. 28).¹⁵⁴ Die Standorte des Heeres in Heidelberg, Mannheim, Bamberg und Schweinfurt wurden bereits oder werden noch im Laufe des Jahres 2015 geschlossen, so dass die Präsenz der *U.S. Army Europe* dann auf Stuttgart, Wiesbaden, Kaiserslautern, Baumholder, Ansbach, Grafenwöhr und Vicenza (Italien) konzentriert sein

wird.¹⁵⁵ Bis 2013 hatten die USA zudem zwei mit schwerem Gerät ausgerüstete Kampfbrigaden aus Europa abgezogen, so dass noch zwei weitere, leichte Brigaden auf dem Kontinent verblieben. Damit wurden zunächst auch die letzten zwei Dutzend noch in Europa stationierten Kampfpanzer abgezogen¹⁵⁶ – ein Schritt, der später allerdings unter dem Eindruck der Ukraine-Krise wieder zurückgenommen wurde. Viele der genannten Entscheidungen gehen zurück auf Weichenstellungen, die bereits 2004 im Zuge der *Global Defense Posture Review* vorgenommen wurden. Sie sind also nicht alleine der Obama-Administration zuzurechnen.¹⁵⁷

Allerdings entspricht es nicht einem generellen Bedeutungsverlust der europäischen Nato-Partner, wenn die USA ihre Militärpräsenz in Europa seit 1989/90 stark reduziert haben und der Kontinent in den jüngsten Grundlagendokumenten zur amerikanischen Verteidigungspolitik nur relativ wenig Raum einnimmt. Vielmehr zeigen diese Entwicklungen, dass die strategische Begründung für die US-Präsenz zwischen Atlantikküste und Schwarzem Meer sich verändert hat. Es ging den USA in den letzten 25 Jahren nicht mehr primär um den Schutz Europas – ungeachtet aller Bekenntnisse zur kollektiven Nato-Verteidigung –, sondern vor allem um europäische Hilfe bei der Umsetzung verteidigungspolitischer Prioritäten Washingtons *außerhalb* Europas.

Vertreter der amerikanischen Streitkräfte in Europa bezeichnen den Kontinent gerne als »unsinkbaren Flugzeugträger«, der es Washington erlaube bzw. erleichtere, weltweit Operationen innerhalb oder außerhalb des Nato-Rahmens durchzuführen.¹⁵⁸ Anfang 2014 unterstrich der Oberkommandierende der US-

¹⁵² *Sustaining U.S. Global Leadership* [wie Fn. 57], S. 3.

¹⁵³ Adam Grissom, Verteidigungsexperte bei RAND, schätzt dies wie folgt ein: »Even if sequestration is implemented the American presence in Europe will still account for less than 1 percent of the residual defense budget«, Adam Grissom, »The United States«, in: Clara Marina O'Donnell (Hg), *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Washington, D.C.: Brookings, Juli 2012 (Analysis Paper), S. 26.
¹⁵⁴ Defense Manpower Data Center (DMDC), »DoD Personnel, Workforce Reports and Publications. Active Duty Military Strength by Service (Updated Monthly)«, <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Zugriff am 29.5.2015).

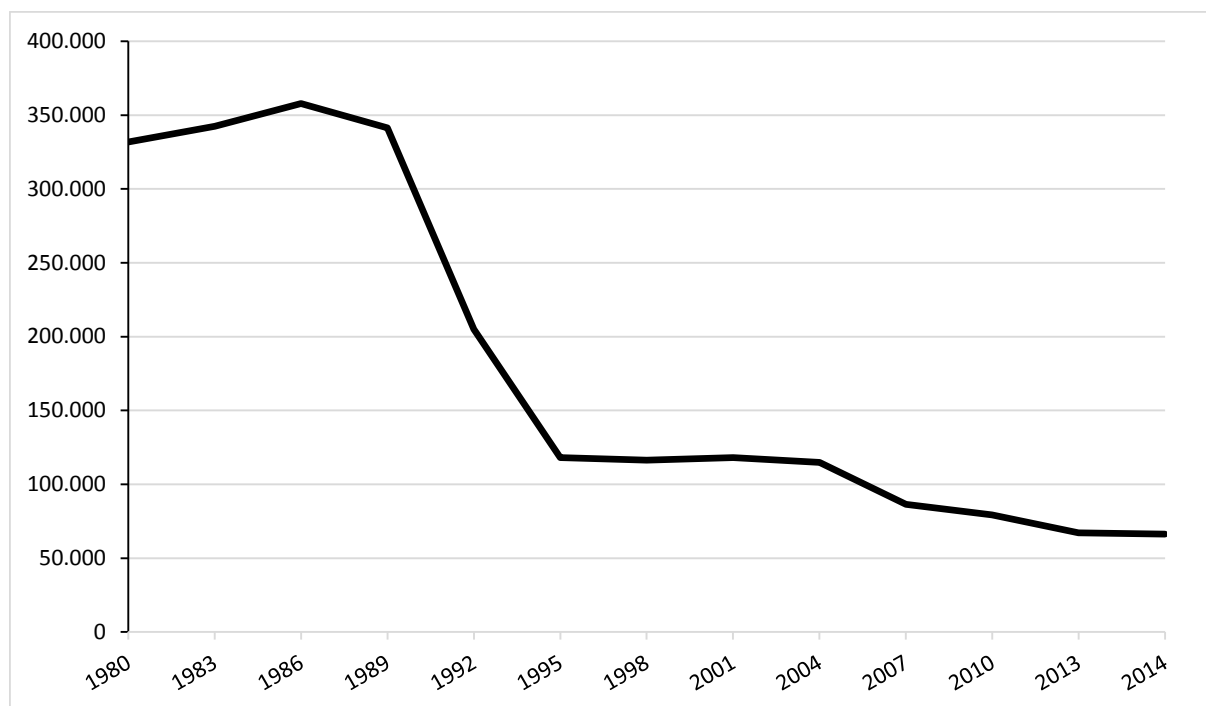
¹⁵⁵ U.S. Army Europe, *Fact Sheet: U.S. Army in Europe Transformation*, Wiesbaden, 27.3.2014, <www.eur.army.mil/organization/factsheets/default.htm> (Zugriff am 5.2.2015).

¹⁵⁶ Luke Coffey, *The Future of U.S. Bases in Europe: A View from America. Lecture delivered June 12, 2013*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 15.7.2013 (Lecture Nr. 1233), S. 3.

¹⁵⁷ *Strengthening U.S. Global Defense Posture* [wie Fn. 147], S. 11.

¹⁵⁸ James Stavridis, *Testimony of Admiral James Stavridis, United States Navy Commander, United States European Command, Before the 113th Congress*, Stuttgart: European Forces Command (EUCOM), 2013, S. 4.

Graphik 3:
Zahl der US-Soldaten in Europa 1980–2014



Quelle: Defense Manpower Data Center (DMDC), »DoD Personnel, Workforce Reports & Publications. Active Duty Military Strength by Service (Updated Monthly)«, <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp> (Stand 28.1.2015).

Streitkräfte in Europa, General Philip Breedlove, vor dem Kongress, dass die europäischen Staaten ein wesentlicher Partner im Umgang mit den Herausforderungen im Mittleren Osten und Nordafrika seien. Darüber hinaus wies er die Abgeordneten darauf hin, dass 70 Prozent der Nato-Operationen und 60 Prozent der EU-Operationen außerhalb Europas stattgefunden hätten.¹⁵⁹

Konkret geht es aus Sicht Washingtons um Beiträge der europäischen Partner für militärisches Krisenmanagement *out of area* sowie um den Zugang der USA zu wichtigen Einsatzgebieten. Diesen eröffnen die Europäer, indem sie Stützpunkte und Infrastruktur bereitstellen sowie Transit- bzw. Überflugrechte gewähren. Zumindest bis zu Beginn der Ukraine-Krise im Frühjahr 2014 dienten die Beiträge der USA zur kollektiven Nato-Verteidigung in erster Linie als politische Klammer für diese primären Zielsetzungen. Die häufigen Ermahnungen amerikanischer Politiker, eine

stärkere Lastenteilung mit Europa sei nötig, bezogen sich vor diesem Hintergrund auch weniger auf die Verteidigungsfähigkeit der Europäer selbst als auf deren militärische Beiträge zu Operationen außerhalb des Kontinents.¹⁶⁰

Auswirkungen der Ukraine-Krise und des Konflikts mit Russland

Die Annexion der Krim, die Eskalation der Gewalt im Osten der Ukraine und die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen wirken sich seit Frühjahr 2014 auf die amerikanische Verteidigungspolitik in Europa aus. So haben die USA

¹⁵⁹ Philip Breedlove, *Statement of General Philip Breedlove, Commander U.S. Forces Europe, Congressional Posture Statement*, Stuttgart: European Forces Command (EUCOM), 1.4.2014, S. 4f.

¹⁶⁰ Vgl. dazu etwa die berühmte »Brandrede« des damaligen US-Verteidigungsministers Gates im Juni 2011 in Brüssel: Department of Defense, »The Security and Defense Agenda (Future of NATO). Speech As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011«, <www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (Zugriff am 29.5.2015). Die Herausforderungen der Nato in Afghanistan und Libyen bildeten den Schwerpunkt der Rede.

zunächst den längerfristigen Trend gestoppt, ihre dauerhaft in Europa stationierten Truppenkontingente weiter abzubauen. Vor Beginn der Ukraine-Krise waren zunächst weitere Einschnitte vorgesehen, die im Zuge eines 2013 begonnenen Überprüfungsprozesses – der *European Infrastructure Consolidation Review* – festgelegt werden sollten. Bedingt durch die Entwicklung in Osteuropa hat Washington im Januar 2015 dann die Grundsatzentscheidung getroffen, die Zahl der dauerhaft in Europa stationierten US-Soldaten von rund 67 000 bis zum Jahr 2020 in etwa gleich zu lassen.¹⁶¹ Verschiebungen soll es allenfalls innerhalb Europas geben.

Darüber hinaus haben die USA seit April 2014 die Zahl der zeitweise durch Rotation auf dem Kontinent befindlichen Kontingente erhöht. In einem ersten Schritt wurden Teile der in Italien stationierten 173. Luftlandebrigade, die im Laufe des Jahres 2014 durch Einheiten aus den USA abgelöst wurden, für gemeinsame Übungen in die baltischen Länder und nach Polen geschickt.¹⁶² Diese Präsenz hatte zunächst die Größe eines Heeresbataillons, also maximal 800 Soldaten. Des Weiteren verschifft Washington mit den Soldaten ca. 50 Panzer oder gepanzerte Fahrzeuge zurück nach Europa. Die USA haben damit nach nur kurzer Unterbrechung wieder schweres militärisches Gerät auf dem Kontinent positioniert.

In einem zweiten Schritt soll 2015 der Umfang der temporär nach Europa geschickten Soldaten und der hier gelagerten militärischen Ausrüstung (*prepositioned equipment*) auf das Niveau einer voll ausgestatteten Kampfbrigade aufgestockt werden.¹⁶³ Dies umfasst zunächst 3000 Heeressoldaten aus dem Bundesstaat Georgia sowie ca. 750 Militärfahrzeuge, Panzer, Artillerie-Geschütze und Helikopter.¹⁶⁴ Ende 2014 bewilligte der US-Kongress dafür knapp eine Milliarde US-Dollar; dies geschah im Rahmen der schon im Juni 2014 von Obama bei seinem Polen-Besuch angekün-

digten *European Reassurance Initiative*.¹⁶⁵ Neben der zeitweiligen Entsendung von Heeres-Einheiten haben die USA auch ihre temporäre Präsenz im Bereich der Luftwaffe sowie der Marine (in Ostsee und Schwarzem Meer) verstärkt.

Die Ausweitung bilateraler und multilateraler Übungen unter Teilnahme der USA und anderer Nato-Staaten ist ein wesentliches Element der verteidigungspolitischen Maßnahmen zur Rückversicherung (*reassurance*) insbesondere der mittelosteuropäischen Verbündeten. Diese Übungen – etwa die Stabsübung »Trident Lance«, die im Dezember 2014 in Grafenwöhr stattfand – sind ausgerichtet auf ein Artikel-5-Szenario der kollektiven Selbstverteidigung.

Der Krieg in der Ukraine verstärkt den Trend, dass die zeitlich befristete Rotation von US-Kräften nach Europa gegenüber dauerhaft stationierten Truppen an Bedeutung gewinnt. Die fortlaufende Rotation (*back-to-back*) kann der amerikanischen Militärpräsenz allerdings einen quasi-permanenten Charakter verleihen. Darüber hinaus zeigt sich, dass der traditionelle verteidigungspolitische Ansatz – bei dem Landstreitkräfte zum Umgang mit territorial-staatlichen Bedrohungen einen zentralen Stellenwert haben – in Europa durch die Ukraine-Krise wieder wichtiger geworden ist.

Trotzdem zeichnet sich bislang nicht ab, dass die Eskalation der Gewalt in Osteuropa und die Spannungen im Verhältnis zu Russland einen grundlegenden Wandel der amerikanischen Verteidigungspolitik bewirken. Von Seiten des Kongresses mag der Druck auf den Präsidenten wachsen, einen härteren Kurs gegenüber Moskau zu verfolgen und möglicherweise auch Waffen an die Ukraine zu liefern.¹⁶⁶ Doch die sicherheitspolitische Krise in Europa ist nur eine von mehreren Entwicklungen, die Einfluss auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte in den USA haben, und bei weitem nicht die wichtigste.¹⁶⁷ So hat

161 Andrew Tilghman, »EUCOM Base Closure Will Not Affect Force Levels«, in: *The Military Times* (online), 9.1.2015.

162 Fact Sheet: *European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, Washington, D.C.: The White House, 3.6.2014 (Press Statement).

163 John Vandiver/Michael Darnell, »Army Looking to Store Tanks, Equipment in Eastern Europe«, in: *Stars and Stripes* (online), 25.1.2015; »Washington Presents Proposal for Reorganizing US Forces in Europe«, in: *Europe Diplomacy & Defense*, 12.1.2015; Michelle Tan, »Army to Send Even More Troops, Tanks to Europe«, in: *Army Times* (online), 5.1.2015.

164 Jon Harper, »Troops and Hardware from 3rd Infantry Division Heading to Eastern Europe«, in: *Stars and Stripes* (online), 9.3.2015.

165 »NATO/Defence: Details of US Initiative to Reassure Europe«, in: *Europe Diplomacy & Defense*, (24.7.2014) 719, S. 5.

166 Dieser Druck wird nicht ausschließlich von den Republikanern ausgeübt. So forderte im Sommer 2014 auch der damalige demokratische Vorsitzende des Verteidigungsausschusses im US-Senat, Carl Levin, Waffen an die Ukraine zu liefern. Vgl. John T. Bennett, »On Capitol Hill, a Cold War Aura Returns«, in: *Defense News* (online), 23.7.2014.

167 Vgl. dazu beispielsweise die Nationale Sicherheitsstrategie von Februar 2015. Die Obama-Administration bekennt sich in diesem Dokument dazu, dass die kollektive Verteidigung in der Nato eine »eiserne« (ironclad) Verpflichtung sei, während der Weg der Kooperation mit Russland offengehalten werden solle. Die Entwicklung in Osteuropa ist zugleich

die Ukraine-Krise beispielsweise im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die Verteidigungshaushalte für 2015 und 2016 allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt.¹⁶⁸

nur eine von vielen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die in dem Dokument angesprochen werden. An erster Stelle erwähnt wird die Gefahr durch gewalttätigen Extremismus und Terrorismus. The White House, *National Security Strategy 2015*, Washington, D.C., Februar 2015, S. 25.

168 Erik Wasson, »Boehner: No Boost in Defense Spending«, in: *The Hill*, 25.3.2014.

Schlussfolgerungen

Für die amerikanische Verteidigungspolitik lassen sich drei zentrale Trends identifizieren, die zumindest teilweise einen längerfristigen Charakter haben und insofern über den eigentlichen Untersuchungszeitraum der Studie von Anfang 2011 bis Juni 2015 hinausreichen.

Erstens sind die *innenpolitischen Rahmenbedingungen* für die global ausgerichtete Militärmacht USA schwieriger geworden. Auf die langwierigen und opferreichen Kriege in Irak und Afghanistan reagierte die amerikanische Öffentlichkeit mit zunehmender Skepsis gegenüber Militärinterventionen und einer generellen Hinwendung zu den Problemen im eigenen Land. Zugleich gibt es eine starke Polarisierung zwischen den beiden Parteien in Washington, die sich über Jahrzehnte aufgebaut hat und in jüngerer Zeit immer häufiger zu politischen Blockaden führt. Die Unfähigkeit von Republikanern und Demokraten, sich auf einen Weg zur Haushaltssanierung zu einigen, brachte zusätzliche Einschnitte im Verteidigungsetat mit sich.

Allerdings bleibt der Einfluss der innenpolitischen Faktoren auf die Verteidigungspolitik der USA sehr begrenzt. Die öffentliche Meinung ist ein wandelbarer und ambivalenter Rahmen, der den Entscheidungsträgern in Washington weiterhin große Handlungsspielräume lässt. Die parteipolitische Polarisierung betrifft in erster Linie innen- und gesellschaftspolitische Fragen, und trotz der starken Kürzungen seit 2010 verharrt die finanzielle Ausstattung der US-Streitkräfte auf historisch hohem Niveau.

Die zunehmende *Zurückhaltung beim Einsatz der US-Streitkräfte im Ausland*, zusammen mit einer Präferenz für den »leichten Fußabdruck«, bildet den zweiten Trend, der Washingtons Verteidigungspolitik vor allem in Obamas Amtszeit gekennzeichnet hat. Im Zusammenhang mit den Krisen in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten stützten sich die USA verstärkt auf den begrenzten Einsatz von Spezialkräften, die häufig durch Schläge oder Aufklärungsaktivitäten aus der Luft unterstützt wurden. Teil des »leichten Fußabdrucks« ist darüber hinaus der Aufbau von Kapazitäten verbündeter lokaler Kräfte (*Building Partnership Capacity*), durch den die Notwendigkeit eines direkten Eingreifens der USA minimiert werden soll.

Die Zuspitzung der Krisen in Libyen, Syrien, Irak, Jemen und andernorts zeigt immer deutlicher die Grenzen auf, die dem Ansatz des »leichten Fußabdrucks« gesetzt sind. Obama sieht sich vor diesem Hintergrund gezwungen, seine Zurückhaltung beim Einsatz der US-Streitkräfte zumindest teilweise zu revidieren. So beschloss die Administration, den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan zu verlangsamen und mehr Militärberater in den Irak zu schicken. Außerdem wird in Washington intensiv darüber diskutiert, den amerikanischen Spezialkräften im Irak ein weitergehendes Mandat zu geben. Es würde ihnen erlauben, direkter in Kämpfe einzugreifen.

Der dritte Trend in der US-Verteidigungspolitik bezieht sich auf *längerfristige und strukturelle Planungsentscheidungen*. Die nach wie vor gültigen strategischen Richtlinien von Januar 2012 sehen vor, dass an die Stelle der militärischen Aufstandsbekämpfung als planerisches Leitbild der transformative Ansatz tritt. Ausgangspunkt ist dabei die Sorge vor der Verbreitung militärischer Technologien, die es potentiellen Gegnern erlauben, den USA den Zugang zu kritischen Regionen und Ressourcen zu verwehren. Als Reaktion darauf sollen die Streitkräftestrukturen weiter verkleinert und im Gegenzug mehr Mittel in eigene technologische Fähigkeiten – vor allem moderne Distanzwaffen – investiert werden. Die tatsächliche Umsetzung dieser strategischen Vorgaben wird allerdings durch bürokratisches Beharrungsvermögen im Pentagon sowie durch Partikularinteressen im US-Kongress erschwert.

Der transformative Ansatz hat die amerikanische Verteidigungspolitik bereits zu früheren Zeiten geprägt. So ähneln die Leitlinien Obamas in zentralen Punkten dem Kurs, den bereits sein Vorgänger George W. Bush und dessen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld nach dem 11. September 2001 eingeschlagen hatten. Damals ging es jedoch vor allem um den »Krieg gegen den Terrorismus«, während Obamas Transformations-Agenda von der angestrebten Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum geprägt ist.

Für die Zusammenarbeit zwischen den USA und den europäischen Nato-Partnern bieten die geschilderten Entwicklungstrends in der amerikanischen Vertei-

digungspolitik sowohl Chancen als auch Risiken. Die Ukraine-Krise hat einerseits die Grundfesten der gesamteuropäischen Sicherheitsordnung erschüttert, andererseits aber auch bewirkt, dass die transatlantische Verteidigungskooperation stark intensiviert wurde. Daraus erwachsen in den USA ebenso wie bei den osteuropäischen Bündnispartnern besondere Erwartungen nicht zuletzt an Deutschland, seine während des Nato-Gipfels von Wales im September 2014 eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich umzusetzen. Dabei ist der transformative Ansatz aus Sicht Washingtons eng mit den Herausforderungen in Asien sowie im Nahen und Mittleren Osten verbunden. Dies zeigt auch, dass die wichtigsten sicherheitspolitischen Prioritäten Amerikas weiterhin eher außerhalb Europas liegen.

Abkürzungen

AFRICOM	United States Africa Command
AUMF	Authorization for Use of Military Force
BUR	Bottom-Up Review
CFO	Chief Financial Officer
CFR	Council on Foreign Relations
CIA	Central Intelligence Agency
CNAS	Center for a New American Security (Washington)
CQ	Congressional Quarterly
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic & International Studies (Washington)
DMDC	Defense Manpower Data Center
DoD	Department of Defense
EUCOM	European Forces Command
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
FPC	Force Planning Construct
FY	Fiscal Year
ISIS	Islamischer Staat im Irak und in Syrien
JAM-GC	Concept for Access and Maneuver in the Global Commons
JOAC	Joint Operational Access Concept
OCO	Overseas Contingency Operations
OMB	Office of Management and Budget
QDR	Quadrennial Defense Review
SDG	Strategic Defense Guidance
SOCOM	Special Operations Command

Literaturhinweise

Michael Paul

Die amerikanische Schwerpunktverlagerung nach Asien. Die militärische Dimension

SWP-Studie 5/2015, März 2015, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015_S05_pau.pdf>

Kirsten Westphal / Marco Overhaus / Guido Steinberg

Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten. Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Energiemarkt-Wandels

SWP-Studie 15/2014, September 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S15_wep_ovs_sbg.pdf>

Marco Overhaus

Quadrennial Defense Review 2014. Entwicklungstrends US-amerikanischer Verteidigungspolitik und Konsequenzen für die Nato

SWP-Aktuell 12/2014, März 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A12_ovs.pdf>